ENRICO CATELLANI

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ ROYALE DE PADOUE

LE DROIT AÉRIEN

TRADUIT DE L'ITALIEN

PAR

Maurice BOUTELOUP

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

PRÉFACE

DE

M. André BEAUMONT

(Enseigne de Vaisseau J. CONNEAU)



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912



LE DROIT AÉRIEN

ENRICO CATELLANI
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ ROYALE DE PADOUE

LE DROIT AÉRIEN

TRADUIT DE L'ITALIEN

PAR

Maurice BOUTELOUP
DOCTEUR EN DROIT
AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

PRÉFACE

DE

M. André BEAUMONT
(Enseigne de Vaisseau J. CONNEAU)



PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

PRÉFACE

L'aviation, ce rêve de l'humanité, vient d'entrer si brusquement dans la réalité de notre existence, qu'elle nous y surprend avant que nous ayons rien préparé pour la recevoir. Pris au dépourvu, à peine revenus de notre étonnement, nous nous apercevons que la nouvelle venue soulève dans l'ordre social un monde de problèmes imprévus, et que son développement irrésistible ne tardera pas à menacer tous nos principes de propriété, de sécurité et de liberté.

En présence de cette situation, il ne suffit pas de prendre des mesures éphémères sous forme de décrets, mais il faut jeter les bases d'une législation nouvelle, en respectant les textes anciens, et en laissant au Progrès la liberté d'action la plus grande.

Discipliner, sans limiter, ni entraver l'effort des

PRÉFACE

L'aviation, ce rêve de l'humanité, vient d'entrer si brusquement dans la réalité de notre existence, qu'elle nous y surprend avant que nous ayons rien préparé pour la recevoir. Pris au dépourvu, à peine revenus de notre étonnement, nous nous apercevons que la nouvelle venue soulève dans l'ordre social un monde de problèmes imprévus, et que son développement irrésistible ne tardera pas à menacer tous nos principes de propriété, de sécurité et de liberté.

En présence de cette situation, il ne suffit pas de prendre des mesures éphémères sous forme de décrets, mais il faut jeter les bases d'une législation nouvelle, en respectant les textes anciens, et en laissant au Progrès la liberté d'action la plus grande.

Discipliner, sans limiter, ni entraver l'effort des

hommes vers les espaces aériens, tout en sauvegardant les intérêts des particuliers et des peuples, telle est l'œuvre nécessaire à laquelle nous devons nous consacrer sans retard.

Dans cette étude savante, approfondie et inspirée d'une impartialité large, le Professeur CATELLANI *apporte les fondements de l'édifice nouveau.*

André BEAUMONT.

(Enseigne de Vaisseau J. CONNEAU.)

Reims, 5 novembre 1911.

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT AERIEN

L'expression *droit international aérien* ne saurait être considérée que comme titre provisoire pour un ensemble de règles dont beaucoup n'existent pas encore. Le développement rapide de ces règles consacrera peut-être une dénomination dont le sens technique précis dépasse déjà le sens étymologique. Peut-être celle-ci sera-t-elle remplacée par une autre plus exacte, choisie parmi les nombreuses qui ont été ou qui seront proposées (1). Il ne faut pas même écarter tout à fait l'éventualité d'une certaine indifférence au sujet du terme à employer, car une nouvelle

(1) M. Téza, par exemple, qui a quitté l'enseignement du droit pour celui de la philologie, où tout le monde admire en lui un maître éminent, préférerait : « principes d'un nouveau droit international pour les communications aériennes (*per l'aeroporia*) ». Voir, pour les propositions de terminologie allemande, STREICHER, dans la « Zeitschrift des allgemeinen deutschen Sprachvereins », janv. 1910, et pour la terminologie française, E. LAUDE, qui, dans la « Revue juridique internationale de la locomotion aérienne », fasc. 1er, janv. 1910, pp. 16-18, donne la préférence à l'expression « droit aérien » et, pour les relations futures concernant les espaces plus éloignés de la terre, à celle plus compréhensive de « droit de l'espace ». Voir, pour la terminologie des modes et moyens de locomotion aérienne, G. BONNEFOY, *Le Code de l'Air*, Paris, Rivière, 1909, pp. 17-19, n. 1, et FERDINAND SCHROEDER, *Der Luftflug Geschichte und Recht*, Berlin, Vahlen, 1911, I. Teil, dritter Abschnitt, pp. 31-36, Wortbezeichnungen.

désillusion reste possible, bien qu'improbable, après les espérances nées récemment des rapides progrès de la navigation aérienne.

L'expression *Droit aérien* paraît préférable à toute autre pour deux raisons : d'abord elle s'applique à la fois à la locomotion et à la radiotélégraphie, parce qu'au lieu d'indiquer l'un de ces moyens de communication et de transport, elle évoque l'idée de l'élément même dont ils ont besoin tous deux et dans lequel ils fonctionnent. En second lieu, elle détermine la seule caractéristique et le seul élément nouveau existant dans les relations qu'il s'agit de réglementer. En effet, la navigation aérienne aussi bien que la radiotélégraphie présentent diverses conditions, et des rapports juridiques entre les personnes qui les pratiquent, et entre celles-ci, l'Etat et les particuliers, qu'il s'agisse du droit normal des obligations, ou de la responsabilité. A tous ces cas on peut appliquer les principes généraux du droit, ou, par analogie, ceux qui, à l'intérieur de chaque Etat ou dans les rapports internationaux, ont trait particulièrement à la navigation maritime et au système des communications et des transports.

Tout ce qui, par contre, dans la navigation aérienne et dans la radiotélégraphie, apparaît comme spécial et comme caractéristique, tient en réalité à l'élément dans lequel l'une et l'autre fonctionnent. Cet élément nécessite un droit tout à fait particulier, car il échappe à l'application par analogie des principes généraux sur la souveraineté et la propriété ; et il oppose des obstacles matériels spéciaux à ce que soient appliqués les principes généraux du droit ou les lois générales d'un Etat à ces relations, se produisant en tout ou en partie dans l'air, qui devraient pourtant, de par leur nature, être soumises à ces principes. Ainsi, en adoptant l'expression mise en tête de cette étude, on sous-entend, sous l'indication de l'élément, la réglementation juridique des deux moyens d'utiliser cet élément ; on fait en outre ressortir le seul facteur de nouveauté agissant sur les relations envisagées et sur les règles qui doivent coordonner celles-ci en une construction juridique complète.

CHAPITRE II

L'AIR, L'ESPACE ET LE TERRITOIRE

Quels sont les rapports entre l'air et le territoire sous-jacent ? Certains veulent établir un parallélisme juridique entre l'air et l'eau de la mer, soit en assimilant complètement le premier aux eaux territoriales (1), soit en le divisant, comme la mer, en territorial et non territorial ou libre, par la détermination d'une zone aérienne voisine de la terre et au-dessus de laquelle l'air devrait cesser d'être territorial. L'analogie n'est pas soutenable ; il suffit, pour s'en rendre compte, de comparer le rapport de situation qui existe entre la terre et l'air, avec celui très différent qui existe entre la terre et la mer. La mer et le territoire font tous deux partie d'un même globe, mi-terrestre mi-océanique, dont ils se partagent la superficie en s'excluant mutuellement ; l'un commence où l'autre finit, et chaque partie de l'un des deux est complète au point de vue physique et au point de vue des conditions d'existence des êtres vivants, sans avoir besoin du voisinage de l'autre. Le sol, au contraire, se complète par l'atmosphère correspondante : celle-ci ne lui est pas seulement unie sur la même superficie, elle lui est absolument indispensable

(1) La proposition de M. Westlake, inspirée de cette assimilation, mais que l'Institut de Droit International a rejetée, n'aurait pourtant pas empêché de faire une série d'exceptions en faveur du libre passage ; pratiquement on aurait ainsi satisfait aux exigences de l'utilité générale.

pour qu'il fasse partie du monde habité. L'analogie de l'air et de l'espace aérien avec la mer territoriale n'est donc pas complète : d'une part l'atmosphère est (ce que n'est jamais l'eau de la mer) un élément nécessaire de tout territoire ; d'autre part, tout ce qui se passe dans la mer au-delà d'une certaine distance du rivage est indifférent au territoire, tandis qu'il n'y a pas de hauteur passée laquelle un territoire puisse se désintéresser de ce qui arrive dans l'espace aérien supérieur.

Mais ce serait une autre erreur de vouloir en tirer argument pour subordonner complètement l'air au sol sous-jacent en ce qui concerne la propriété et la souveraineté. En tout cas, il serait nécessaire pour cela de recourir à toute une série de fictions. L'idée de bien-fonds au point de vue de la propriété, celle de territoire au point de vue de la souveraineté, impliquent la certitude de la chose sur laquelle le propriétaire ou l'Etat exercent leur droit réel respectif (1).

Ce droit a, dans les deux cas, un contenu spécifique différent, mais ses manifestations sont analogues, ainsi que les rapports juridiques qui en dérivent ; l'objet a la même stabilité, la même certitude, la même détermination topographique. Or une telle détermination manque absolument, et ne peut pas ne pas manquer, quand il s'agit de l'air. Si l'on considère celui-ci comme l'objet du droit, cet objet échappe aux conditions précédentes à cause de sa mobilité continuelle et de sa fluidité. Si c'est l'espace aérien, ce qui est plus raisonnable, que l'on considère comme objet du droit réel, la terre, qui devrait exercer sur lui sa domination, se dérobe à lui dans son mouvement perpétuel, et présente sans cesse chacune des parties de sa superficie à un espace aérien différent de celui auquel cette partie correspondait dans le moment immédiatement précédent. Il est évident que la propriété et la souveraineté du sol doivent conférer certains droits sur l'espace aérien correspondant, mais il est

(1) Ce n'est pas ici le lieu de justifier l'adoption de l'idée traditionnelle de souveraineté territoriale.

clair aussi qu'on ne saurait appliquer à l'espace aérien la distinction entre la mer libre et la mer territoriale, ni soumettre absolument à chaque bien-fonds ou territoire, pour la propriété et la souveraineté, l'espace aérien correspondant.

La mer territoriale présente des éléments de constante subordination qu'on ne retrouve pas dans l'espace aérien, et celui-ci d'autre part se trouvant dans sa totalité au-dessus du territoire sous-jacent lui est lié dans toute son étendue sans limite de hauteur. On se trouve donc au premier abord, en ce qui concerne l'air et l'espace aérien, en présence de deux idées négatives qui semblent évidentes. On ne peut pas dire, tant l'interdépendance est grande entre les deux éléments, terre et air, que ce dernier soit libre par nature, même aux plus grandes hauteurs, à l'égard du sol sous-jacent ; et l'on ne peut pas dire, tant est difficile la domination de l'espace aérien et tant est réalisable son utilisation par tous sans préjudice pour personne, que celui-ci soit susceptible d'appropriation pour sa totalité et soit en tout assimilable au sol et au territoire. Du contraste de ces deux propositions négatives résulte le principe que l'air et l'espace aérien doivent être considérés comme faisant partie du sol sous-jacent dans les limites nécessaires au plein et libre exercice de la propriété et de la souveraineté correspondantes, et qu'au-delà de ces limites ils restent à l'usage de tous.

La propriété, ainsi que la souveraineté territoriale, résultent de deux éléments, l'un positif et l'autre négatif. Le premier implique, pour le propriétaire ou pour l'Etat, l'usage de la chose ou du territoire, usage qui leur est exclusivement réservé et qui est, en ce qui concerne autrui, exclusivement réglé par eux. Le second élément implique, comme conséquence du premier, le non-usage du bien-fonds ou du territoire pour qui n'en est pas propriétaire ou souverain. Si le premier élément ne subsistait pas, la propriété avec son contenu juridique et économique, et la souveraineté avec son contenu juridique, économique et politique, disparaîtraient : l'Etat verrait même sa base lui manquer.

Pour la mer territoriale, et plus encore pour l'espace aérien,

le premier élément disparaît. Il n'est pas nécessaire à l'existence de l'Etat que l'usage de la chose lui soit exclusivement réservé, et l'Etat ne peut pas non plus affirmer sur la chose son autorité complète comme lorsqu'il s'agit du territoire. L'autorité de l'Etat sur la mer territoriale et sur l'espace aérien s'affirme non pas en ce qu'ils sont par nature des objets de souveraineté que l'on peut occuper, mais en ce qu'ils sont des éléments intégrants de la souveraineté territoriale proprement dite. C'est en cette qualité, et dans la mesure où cette intégralité l'exige, que trouve place, relativement à la mer territoriale et à l'espace aérien, le seul élément négatif du droit réel de l'Etat. Il n'est pas possible, ni nécessaire, que celui-ci se réserve l'espace aérien comme le territoire; mais il est possible et nécessaire que l'usage de l'espace aérien soit interdit aux tiers dans la mesure où l'intégralité de la souveraineté territoriale pourrait en être affectée; et, pour éviter un tel danger, il est nécessaire que cet usage de la part des tiers soit subordonné aux défenses, aux restrictions et aux règlements de l'Etat sous-jacent.

On ne peut pas dire cependant que l'air soit libre sauf quelques réserves en faveur de l'Etat sous-jacent dans une zone déterminée, ni que l'espace aérien appartienne à celui-ci, avec une restriction en faveur de l'usage inoffensif des tiers; mais il faut retenir plutôt que, dans l'espace aérien qui se trouve au-dessus d'un Etat, l'autorité souveraine de ce dernier irradie sans limite de hauteur, dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer la plénitude de sa souveraineté sur le territoire sous-jacent.

L'Etat pourra donc interdire à toute hauteur, dans l'espace qui domine son territoire, tout ce qui menacerait sa sécurité ou restreindrait sa souveraineté et compromettrait d'une manière quelconque l'usage de son territoire. Par contre, l'espace aérien devra rester complètement libre de toute dépendance vis-à-vis de l'Etat sous-jacent en ce qui concerne l'usage et surtout le passage, toutes les fois qne cet usage et ce passage ne pourront donner lieu à de telles conséquences.

La seconde des deux règles fondamentales formulées par

M. Grünwald, au terme de son étude sur l'aéronef en droit international, est conforme à cette résultante de deux principes contraires s'appliquant au même objet :

« Le droit réel de l'Etat territorial sur l'espace qui le domine ne peut s'exercer au-delà de ce que réclame son intérêt. Les communications internationales ne doivent être entravées que dans la mesure où l'intérêt de l'Etat territorial l'exige impérieusement (1) ».

(1) Grünwald, *Das Luftschiff in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung*, Hannover, Helwingsche Verlagsbuchhandlung, 1908, p. 61 : « 3. Das Eigentum des Grundstaates an dem Raum über ihm, darf nicht weiter ausgeübt werden, als das Interesse des Grundstaates es erfordert. Dem internationalen Verkehr dürfen nur die Beschränkungen auferlegt werden, die das Interesse des Grundstaates dringend erheischt ».

CHAPITRE III

L'AIR TERRITORIAL

Beaucoup d'auteurs ont prétendu justifier au contraire une subordination absolue de l'espace aérien au sol sous-jacent. Et cette règle était considérée comme si solidement établie qu'on en tirait un argument par analogie en faveur de la territorialité de la mer elle-même (1).

En ce qui concerne l'espace aérien, l'affirmation était absolue tant pour la propriété que pour la souveraineté. Et en effet, comme on rencontre dans les deux cas le même caractère de droit réel, avec un contenu différent sans doute, mais avec des manifestations analogues, les arguments principaux destinés à appuyer cette affirmation ou à la combattre peuvent être puisés à la fois dans la théorie de la souveraineté territoriale et dans celle de la propriété (2).

Tous ceux qui jusqu'à l'époque moderne ont soutenu la dépen-

(1) Selden, *Mare clausum*, Lib. 1°, Cap. XXI, p. 168, (édit. de Londres, 1636) : « Accedat id quod de fluxili horum (marium) natura, seu aquis semper in alveo mutantibus dici solet, ex ipsa dominii et possessionis ratione, heic non magis obstare, quam fluidam Aëris naturam dominio et possessioni Spatii fundo seu aedibus sursum contermino. Spatium illud plane velut alveus est aëri perpetuo fluitanti ; cuius tamen civiliter dominus plane est qui fundum et aedes possidet... Et obvium est eius esse Coelum seu Aërem, cuius est solum ».

(2) V. Grasso, *Principi di Diritto Internazionale*, Firenze, Barbera, 1889, p. 51 ; Diena, *Diritto Internazionale Pubblico*, pp. 237-241, Napoli, Pierro, 1908.

dance absolue de l'espace aérien à l'égard du sol correspondant, ont invoqué l'autorité du droit romain pour étendre la propriété du fonds *usque ad sidera* et en tout cas pour étendre toujours à l'espace aérien la condition juridique du fonds correspondant ; cette théorie du droit commun ne peut pas être admise au point de vue objectif, car elle impliquerait l'extension de la propriété immobilière à l'inconnu et à l'indéfini, c'est-à-dire à ce qu'on ne peut considérer juridiquement comme une chose ; mais elle est en outre inexacte au point de vue des faits, en tant qu'on la rattache aux sources du droit romain (1).

D'après les textes au contraire, « coelum quod supra id solum intercedit liberum esse debet » (fr. I, pr. D. 8, 2). Et, comme l'observe M. Ferrini (2), l'impression donnée par les textes est celle d'une propriété et d'une possession limitées au *solum*, bien que l'espace aérien supérieur soit fermé aux tiers dans la mesure où la jouissance du fonds, telle qu'elle est actuellement possible, pourrait s'en trouver troublée ou diminuée.

L'espace aérien doit donc être considéré, d'après les sources romaines, comme une *res omnium communis* dont l'*usus generalis* doit être limité en vue de l'intérêt des propriétés attenantes, afin que ces dernières soient susceptibles d'un libre et plein

(1) En effet dans les sources du Droit Romain, nous ne trouvons aucun passage qui d'une manière vraiment explicite affirme la propriété de l'espace aérien. V. PAMPALONI, *Sulla condizione giuridica dello spazio aereo e del sottosuolo nel diritto romano e odierno*, « Archivio giuridico », vol. 48, fasc. 1, 2, 3, pp. 35 et 53. M. Coviello dit aussi « Ce principe — *usque ad coelum* — qui, dans les sources romaines, ne se trouve énoncé ni explicitement, ni implicitement, ne pouvait pas être adopté par les Romains, qui avaient toujours en vue le pratique et le concret, et qui n'auraient pas su concevoir un droit vague et indéterminé sans aucune précision, comme lorsqu'il s'agit de l'espace jusqu'au ciel et du sous-sol jusqu'aux enfers. » NICOLA COVIELLO, *Della superfice*, « Arch. Giuridico », vol. 49, fasc. 1-3, p. 19.

(2) *Pandette*, 217-218 ; pp. 268 270, Milano, Soc. ed. Libraria, 1904.

exercice. Il n'y a donc pas sur l'air un droit de propriété qui serait limité en vue de l'usage commun et spécialement du passage innocent de tous, mais il y a plutôt la liberté de l'air, commun à tous : cette liberté, cet usage commun de tous étant limités pour sauvegarder l'intégrité des fonds et des territoires voisins, et pour n'entraver en rien l'activité juridique, relativement à ces fonds et à ces territoires, de ceux qui ont le droit d'en disposer comme propriétaires ou comme souverains. M. Pampaloni (1) fait observer du reste que, même si l'on n'admet pas l'existence d'un espace territorial, il ne faudrait pas croire pour cela que chacun puisse se servir librement de l'espace. Car l'usage de la chose commune a des limites, principalement dans la coexistence d'autres individus voulant se servir de celle-ci. On peut donc dire qu' « on retrouve pour les *res communes* les principes régissant les rapports entre plusieurs copropriétaires à l'égard de la chose commune. De même que la propriété foncière a des limites, par suite du voisinage d'une autre propriété semblable, de même aussi, et à plus forte raison, l'usage d'une chose commune en a-t-il, si cette chose est contiguë à une propriété foncière. Le droit romain, qui originairement n'admettait pas la propriété de l'espace, a pourtant imposé à l'usage de celui-ci, pour protéger la propriété, des limites analogues à celles qui pour la mer, dont on admettait le caractère de *res communis,* résultaient du principe que le propriétaire d'un fonds contigu à la mer pouvait interdire la pêche devant ce fonds. De là découlait une règle qui semble actuellement la meilleure objectivement sur la condition de l'espace, tant en droit interne qu'en droit international : à savoir que,la propriété de l'espace aérien étant écartée, toute disponibilité de l'espace pour les tiers est aussi écartée, jusqu'au point où la technique et l'industrie permettent actuellement au propriétaire de pousser d'une manière quelconque l'utilisation de son fonds » (2).

(1) *Loc. cit.*, p. 55.
(2) Pampaloni, *loc. cit.*, p. 56.

CHAPITRE IV

L'ESPACE ET LES LOIS CIVILES MODERNES

Les lois et la jurisprudence modernes (1) ont abandonné l'idée absolue de propriété exclusive, qui provenait d'une fausse interprétation de la doctrine romaine, pour celle de propriété commune et de liberté relative, correspondant à l'interprétation correcte des sources romaines ; cette évolution apparaît avec évidence, si l'on confronte les plus récentes de ces législations avec celles qui sont plus vieilles, ou si l'on compare les dispositions anciennes de la loi générale avec les lois spéciales ultérieures et les décisions de la jurisprudence.

Les lois les moins récentes s'inspirent de la vieille théorie suivant laquelle le propriétaire du sol a un droit exclusif illimité sur l'espace aérien correspondant, de même que sur le sous-sol. Mais, comme le dit très bien M. Meili, la science moderne a fait considérer comme romanesque l'idée que le propriétaire étende ses droits réels à une hauteur ou à une profondeur où il n'aurait aucun intérêt raisonnable à les revendiquer et à les faire valoir (2).

C'est ainsi que fut abandonnée graduellement la conséquence rigoureuse de la notion absolue de propriété. Meili attribue très

(1) Voir pour le développement de la doctrine moderne Zitelmann, *Luftschiffahrtsrecht*, dans la « Zeitschr. für internationales privat- und öffentliches Recht », XIX, 1909, pp. 461-465.

(2) Meili, *das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht*, Zürich, Orell Füssli, 1908, p. 25-26.

justement ce revirement doctrinal non pas tant à un changement spontané qu'aux progrès scientifiques (1). Les principes plus exacts auxquels la doctrine et le droit positif sont revenus récemment pouvaient être en effet, sans grand inconvénient, méconnus, tant qu'il manquait au propriétaire, une fois affirmé son droit absolu et illimité sur l'espace aérien, tout intérêt et toute possibilité matérielle pour exercer ce droit hors de la couche immédiatement contiguë à sa propriété, et tant qu'il manquait pareillement à autrui tout motif et tout intérêt pour le contester. De même avait pu s'affirmer, lorsque la grande navigation océanique était impossible, cette théorie de la souveraineté de la mer, qui ne put résister dans la suite aux progrès de la technique navale et à l'universel développement de la grande navigation transocéanique.

Le vieux principe de la territorialité de l'espace aérien était adopté par le Code Napoléon qui disposait (art. 552) : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ; le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre des servitudes. » Il n'est pas inutile de noter que le législateur indiquait ainsi la portée effective de l'affirmation, apparemment si absolue, du droit sur ce qui est au-dessus du sol. Le même principe était repris par le Code autrichien (§ 297) déclarant immobilière « toute la tranche d'air perpendiculaire au fonds » et le Code de Zurich (art. 135) décidant que « le droit de propriété d'un immeuble s'étend non seulement à la superficie du sol, mais encore au dessus et au dessous ». Le Code italien se conformait à ceux-ci, et particulièrement au Code Napoléon, en répartissant entre ses articles 440 et 447 les dispositions de l'article 552 du Code français. Le premier de ces articles déclare que « celui qui est propriétaire du sol est propriétaire de l'espace qui le domine et de tout ce qui se trouve au-dessus et au-dessous

(1) Meili, *I problemi giuridici della aviazione*, « Rivista delle comunicazioni », fév. 1910, pp. 109-110.

de la surface », le second précise les facultés du propriétaire sur son sol et en donne des exemples.

Le Code civil des Grisons (1863) commençait à reconnaître dans la même disposition (§ 185) le droit du propriétaire et le principe de sa limitation, principe tiré des conditions d'exercice de ce droit (1).

Mais la notion correcte du droit et de ses limites trouve sa meilleure formule dans les nouvelles codifications allemande et suisse. La première (§ 906) après avoir affirmé le droit général du propriétaire sur ce qui est au-dessus et au-dessous du sol, ajoute un critérium négatif de limitation en admettant une distance au-delà de laquelle le propriétaire ne puisse s'opposer à l'exercice de l'activité juridique d'autrui, n'ayant pas d'intérêt à l'exclure (2).

La seconde (art. 667) exprime la même idée d'une manière positive, avec la plus grande brièveté de forme et très heureusement : « La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice ».

Avec les progrès scientifiques et l'incessant développement de nouvelles utilités générales et de nouveaux intérêts de tiers, les lois civiles, même celles qui admettaient le plus absolument dans leurs dispositions générales les conséquences positives et négatives du droit de propriété, se sont ramenées, par des dispositions spéciales, autour de cette formule toute relative (3). Ainsi en est-il pour l'Italie, où la loi du 7 juin 1894, n° 232,

(1) « Bei Grundstücken erstreckt sich das Eigentum auf dem Luftraum und auf dem Boden unter demselben, soweit jener und dieser dem Eigentümer nutzbringend sein können ».

(2) « Das Recht des Eigenthümers eines Grundstücks erstreckt sich auf den Raum über die Oberfläche und auf den Erdkörper unter der Oberfläche. Der Eigenthümer kann jedoch Einwirkungen nicht verbieten, die in solcher Höhe oder Tiefe vorgenommen werden, dass er an der Ausschliessung kein Interesse hat ».

(3) V. M. D'Amelio, *Sul regolamento giuridico della navigazione*

dispose (art. 1er) : « Tout propriétaire est tenu de donner passage à travers ses terres aux conduites électriques suspendues ou souterraines que voudraient établir des tiers ayant le droit, permanent ou même seulement temporaire, de s'en servir pour des fins industrielles. » Le propriétaire ne peut donc plus opposer son veto, on lui laisse seulement (art. 6 et 7) le droit à une indemnité correspondant à la diminution directement causée à la valeur du sol. Ainsi l'intérêt actuellement possible est, même sous l'empire de notre code, la véritable limite de la propriété sur le sous-sol et sur l'espace aérien (1).

En France, il y eut beaucoup plus tôt des manifestations de la jurisprudence en ce sens, et même exagérées. Un arrêt de la Cour d'appel d'Agen du 22 novembre 1861 décidait pour le sous-sol qu'un tunnel creusé sous un vignoble n'entraînait pas obligation à indemnité si le propriétaire ne se trouvait privé d'aucune partie de ses biens fonciers. Quant à l'espace aérien, un arrêt de la Cour d'appel de Douai du 11 février 1880 reconnaissait le droit du propriétaire du sol sur l'espace situé au-dessus « comme sur un accessoire du sol » (2), et une autre décision de la même Cour, du 8 juin 1887, reconnaissait le droit du propriétaire sur l'espace correspondant à son fonds « dans la limite où il est utilisable » (3).

aerea, « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione », 1909, pp. 502-514.

(1) Coviello, *l. c.*, p. 28.

(2) V. Ch. Julliot, *De la propriété du domaine aérien*, dans la « Revue des idées » du 5 décembre 1908, pour l'exposé et la critique de cette idée en droit français, et aussi *De l'abus du droit dans ses applications à la locomotion aérienne*, Ibid., 15 août 1910.

(3) V. contrà Cour d'Amiens, 19 février 1896 : « .... le droit de propriété s'étendant aussi bien au-dessus du sol qu'à sa surface. » V. « Rev. jur. int. de la loc. aér. », fév. 1910, pp. 48-51, et mars 1910, pp. 84-85. Trib. civ. de Bordeaux, 27 nov. 1908 (interprétation restrictive de l'art. 12 de la loi française du 15 juin 1906 sur les transmissions d'énergie électrique). V. aussi Polacco, *Della indennità per*

L'idée à laquelle correspond un pareil état du droit jouit d'une autorité qui, du domaine du droit privé et public interne, s'étend jusqu'à celui du droit international (1).

L'espace aérien est distinct du sol sous-jacent en ceci : que le rapport entre le propriétaire et la chose est moins absolu, moins exclusif pour le premier que pour le second. Sur le fonds persiste, avec des exceptions plus rares et moins importantes, l'autorité du propriétaire dans ses éléments positif et négatif : soit pour en disposer soit pour empêcher autrui d'en disposer. Sur l'espace aérien, cette autorité du propriétaire est reconnue et s'exerce, non d'une manière absolue par l'effet d'une assimilation au sol qui est au-dessous (2), mais d'une manière relative : à savoir dans les limites où elle peut être considérée comme un complément nécessaire du droit de propriété ou de l'exercice de ce droit.

appoggio di condutture elettriche a facciata di case. Extr. de la « Legge », XLIVe année no 23 et XLVe année no 1.

(1) V. ci-dessus, ch. II et DE VALLES, *L'espace aérien et sa domanialité*, Rev. citée, juillet-août 1910, pp. 197-208, et D'AMELIO, *loc. cit.*, p. 506.

(2) C'est pourquoi l'on ne peut accepter la formule de M. Gesterding (v. PAMPALONI, *loc. cit.*, p. 37), qui attribue au propriétaire du sol, non pas la propriété de l'espace situé au-dessus, mais la domination (« *Signoria* ») sur celui-ci jusqu'au ciel. Car on remplacerait ainsi dans les rapports de droit privé une idée précise par une idée vague, et l'on fournirait en matière de droit public un argument justement aux partisans de cette souveraineté territoriale absolue sur l'espace aérien qu'on ne voudrait pas admettre.

CHAPITRE V

LES DROITS DE L'ETAT SUR LA MER ET SUR L'ESPACE

Les mêmes idées justifient l'existence et les limites des droits de l'Etat sur l'espace aérien ; elles indiquent jusqu'à quel point ce dernier peut et doit être considéré comme un complément du territoire, et les droits de l'Etat sur lui comme un complément de la souveraineté territoriale. La souveraineté d'un territoire, tout comme la propriété d'un fonds, serait pour ainsi dire mutilée si elle ne comptait pas, sinon je ne sais quelle faculté exclusive d'agir, du moins une certaine possibilité de mettre obstacle à l'activité d'autrui dans l'espace aérien correspondant.

En un certain sens on peut donc parler, en matière de rapports internationaux, d'*air territorial* ou d'*espace aérien territorial* ; mais une telle dénomination ne saurait être considérée comme juridiquement équivalente à celle de *territoire*, et pas davantage à celle de *mer territoriale*. Déjà M. Boecking (1) estimait que si le propriétaire d'un immeuble peut disposer de l'espace au-dessus et empêcher les autres d'en disposer, cela ne tient pas au contenu de la propriété immobilière, mais à une particularité que présente l'exercice du droit de propriété à cause de la nature spéciale de son objet. M. Weremberg (2) considère l'espace comme une *res*

(1) *Pandekten*, p. 134, cité par Pampaloni, *loc. cit.*, p. 39.

(2) Weremberg, *Ueber die Collision der Rechte*. V. Pampaloni, pp. 37, 39, 41.

communis omnium sauf que, jusqu'à une certaine limite, il est présumé occupé par le propriétaire du fonds correspondant. La propriété de ce dernier emporte comme conséquence l'occupation de l'espace jusqu'à une certaine hauteur, qui varie suivant la forme de jouissance du fonds. « Et comme la forme de jouissance d'un fonds donné est variable, on considérera en principe comme occupée, en plus du fonds, la portion d'espace dont il a besoin pour un mode de jouissance *régulier* et *normal* ». Par suite un changement dans le mode de jouissance d'un fonds emporte d'après M. Weremberg acquisition ou perte de propriété. M. Gianturco (1) est du même avis : « Le propriétaire du sol est aussi propriétaire de l'air au-dessus jusqu'où il lui est possible d'exercer utilement son autorité » ; de même M. Arndts (2), qui étend le pouvoir dans l'espace « jusqu'où il est naturellement possible de faire respecter la domination d'un seul, et toujours sous la condition d'une utilité pratique quelconque pour la jouissance du fonds ». Ces raisons et ces justifications, valables pour le droit privé et la propriété, peuvent être invoquées à plus forte raison pour le droit public et la souveraineté.

L'existence d'une *mer* territoriale et celle d'un *coelum* territorial se justifient donc, au point de vue juridique, de la même manière. L'espace aérien ne répugne pas à la notion juridique de *chose*, puisqu'il constitue une unité distincte ayant pour l'homme une valeur d'utilité ; sa nature physique et la façon dont il peut être utilisé en font une *res communis omnium*. Mais de même que la portion de la mer qui borde le territoire des divers Etats est considérée comme soumise à leur souveraineté, de même on doit admettre la possibilité d'un *espace territorial* qui soit, tant pour la propriété que pour la juridiction, dans la même condition juridique que le territoire sous-jacent.

Toutefois si la justification générale est identique, le résultat juridique spécifique ne l'est pas, et ne peut pas l'être, lorsqu'on ap-

(1) GIANTURCO, *Istituzioni di diritto civile*, pp. 6, 102, 103. Firenze 8e éd. Barbèra 1908.

(2) ARNDTS SERAFINI, *Pandette*, p. 130.

plique les mêmes arguments aux rapports du territoire soit avec la mer adjacente soit avec l'espace supérieur. Bien qu'on admette dans les deux cas une idée de territorialité, cette idée n'aura pas le même contenu puisqu'il s'agit de rapports différents : les facultés qui appartiendront à l'Etat sur la mer et sur le *coelum* territorial seront plus ou moins nombreuses, ainsi que les interdictions qu'il aura le droit de prononcer ; ces facultés et ces interdictions se manifesteront de façon différente et se distingueront en outre au point de vue topographique. On pourrait dire que la différence entre la *mer* et le *coelum* territorial réside en ceci : pour la première il y a, par suite de la dépendance politique, économique, législative et sociale à l'égard du territoire voisin, une véritable souveraineté de l'Etat, que limitent seulement certaines facultés d'usage intermittent et de passage réservées aux autres Etats et à leurs navires ; tandis que pour le *coelum* territorial la liberté d'usage pour tous reste la règle, sauf ce qu'exige la protection du territoire sous-jacent, ainsi que la défense de l'intégrité et de la sécurité de l'Etat ; en sorte que la notion fondamentale pour l'un est au contraire la notion-limite pour l'autre.

Ce critérium, si dans l'application qu'on en fait on admet que le droit exclusif irradiant du sol a des manifestations et se justifie pour des distances très différentes, correspond mieux aux exigences du droit de propriété et à celles de la souveraineté territoriale. La quantité de l'espace aérien qui doit être réservée à la propriété du fonds sous-jacent varie avec les besoins et avec l'état des industries ; et la formule précitée se concilie mieux que d'autres avec cette variabilité. Quant à la souveraineté, la même formule ne subordonne pas au territoire une certaine quantité, invariable et constante, de l'espace aérien, mais réserve seulement des facultés d'action et des droits d'interdiction qui sont différents dans un même moment et variables avec le temps, et qui s'exercent à toutes les hauteurs, même à une hauteur infinie, d'après les divers besoins de la défense et de la sécurité, combinés avec les exigences de l'utilité générale.

Au lieu de se demander si la propriété et la souveraineté de

l'espace aérien peuvent s'étendre à tout l'espace supérieur, ou seulement à une partie de celui-ci comme pour la mer territoriale, le caractère spécial du rapport qui existe entre l'espace et le territoire rend nécessaire de rechercher si la propriété et la souveraineté peuvent entraîner sur l'espace ou sur une couche de celui-ci des droits plus ou moins nombreux qu'elles n'en comportent sur le sol.

Le droit du propriétaire foncier et de l'Etat sur l'espace se justifie par l'impossibilité d'utiliser le fonds ou le territoire indépendamment de l'espace correspondant. Le fondement de ce droit est la nécessité, dérivant de la nature même du sol : ce dernier ne pourrait offrir toutes les utilités dont il est capable, sans le concours des forces naturelles qui existent dans l'espace aérien. Les droits sur celui-ci sont donc une conséquence du droit de propriété sur le sol, et en même temps une condition de son plein exercice (1).

Cette justification a été donnée aussi à plusieurs reprises par M. Meyer (2) ; d'après lui l'incontestable droit de souveraineté de l'Etat sous-jacent se mesure à ses intérêts, de même que le droit du propriétaire d'un fonds sur l'espace correspondant est conditionné par la possibilité qu'il a de s'en servir.

En somme il existe un *coelum* territorial, en ce sens que les divers Etats doivent avoir sur l'espace aérien certaines facultés positives et négatives de caractère exclusif, mais ce *coelum* ne peut pas être considéré, dans une certaine zone, comme un simple territoire ou comme une simple dépendance du territoire.

(1) Coviello, *loc. cit.*, pp. 15-17.

(2) Alex. Meyer, *Die Erschliessung des Luftraumes in ihren rechtlichen Folgen*. Frankfurt a. M., Knauer, 1909 ; *Quelques points du droit aérien*, « Rev. jurid. int. de la loc. aér. », fév. 1910, pp. 38-39 ; et « Journal de droit international privé », 1909, pp. 681-688 ; p. 684 : « Aussi croyons-nous que l'on ne peut accorder à l'Etat une souveraineté absolue, mais bien la souveraineté indispensable à la défense de ses intérêts. » Mais ensuite il assimilait l'espace aux eaux territoriales.

A vouloir ainsi délimiter l'air territorial par analogie avec la mer, on lui attribuerait à certains égards une extension trop grande ; par contre, la défense du territoire et sa sécurité, par exemple, seraient insuffisamment assurées, car il ne peut y avoir en pareil cas de protection efficace qu'avec une interdiction s'élevant dans l'espace, pour toute cause possible de trouble, *usque ad sidera.*

Font par conséquent fausse route tous les écrivains qui, ayant interprété l'idée d'air territorial comme équivalant à celle de mer territoriale, ont voulu attribuer à celui-là comme à celle-ci une profondeur kilométrique constante et uniforme. Ainsi M. Rivier (1) : « Il existe un territoire aérien... C'est la colonne perpendiculaire d'air qui couvre et domine le territoire de terre et d'eau. Faut-il la limiter en hauteur ? Si l'on répondait affirmativement, ce que je crois actuellement encore superflu, il y aurait lieu de suivre l'analogie... du territoire maritime et de fixer la limite à portée de tir, c'est-à-dire, semble-t-il, d'un coup de fusil. » Et M. Holtzendorff (2) : « Il faudra considérer aussi comme une dépendance du territoire, par analogie avec les conditions de la propriété foncière, l'espace aérien qui le domine... Pour déterminer la limite où devront s'arrêter dans l'espace aérien les droits du propriétaire, le seul principe qu'on puisse trouver réside dans l'analogie avec la ligne maritime limitant les eaux territoriales, avec cette modification pourtant que des ballons en mouvement ne pourraient être pratiquement atteints que tout au plus par des armes à feu portatives, car il ne peut être question de la portée de canons verticaux .... Etant données les conditions de fait, on pourrait, si un accord intervenait pour le temps de paix, reconnaître au propriétaire des droits spéciaux sur l'espace aérien jusqu'à une hauteur de 1.000 mètres, comptée à partir des points les plus élevés du sol (3) »

(1) Rivier, *Droit des gens*, Paris, Rousseau, 1896, vol. 1er, pp. 140-141.

(2) Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechtes*, vol. 2, p. 230.

(3) V. D'Amelio, *loc. cit.*, pp. 507-508.

Cependant, parmi les partisans de la souveraineté territoriale, ceux qui admettent l'extension de la souveraineté sans limite de hauteur sont beaucoup plus logiques et se rapprochent plus des nécessités pratiques du droit positif. Ainsi M. Zitelmann : « La délimitation verticale seule est possible et le domaine aérien est entièrement sous la même puissance juridique que le domaine de terre ou d'eau au-dessus duquel il se trouve. Chaque Etat possède un droit complet de souveraineté sur l'espace aérien au-dessus de son territoire de terre ou d'eau, jusqu'à la hauteur qu'il veut ; l'air n'est libre qu'au-dessus des pays sans maître et de la mer libre (1). ... Chaque Etat, en temps de paix comme en temps de guerre, a dans son domaine aérien exactement les mêmes droits et les mêmes devoirs que dans son domaine terrestre. »

(1) Zitelmann, *Luftschiffahrtsrecht,* « Zeitschr. für internationales privat und öffentliches Recht », XIX, 1909, pp. 474-478.

CHAPITRE VI

CARACTÈRES SPÉCIAUX DU RAPPORT JURIDIQUE ÉTUDIÉ

L'examen plus minutieux des rapports entre le sol et l'espace correspondant démontre au contraire que cette mesure unique et uniforme n'assure la protection juridique nécessaire ni en droit privé, ni en droit international. M. de Bar, dans ses communications à l'Institut de Droit International (session de Paris, 1910), préférait à la théorie, préconisée ci-dessus, de la liberté de l'espace celle de sa territorialité ; mais, d'accord en ceci avec M. Westlake, il ne croyait pas applicables à cette territorialité les règles de délimitation et de pouvoir usitées pour la mer territoriale ; sa conclusion était que « l'idée de la détermination d'une zone pour la navigation libre doit être abandonnée » (1)

Les raisons de droit privé, comme celles de droit international, réclament non pas la réserve de la puissance territoriale exclusive à une hauteur fixe, mais diverses réserves à diverses hauteurs comme complément des droits existant sur le sol, combinés avec l'utilité générale. M. Pampaloni (2) propose une formule qui s'accorde avec ces idées : « La propriété de

(1) Von Bar, *Observations et projet sur le régime des aérostats*, Annuaire de l'Institut de Droit International, vol. 23, 1910, p. 314.

(2) *Loc. cit.*, pp. 51-52.

l'espace s'étend jusqu'au point où l'intérêt du propriétaire l'exige, étant donné l'usage qu'il est possible d'en faire dans les conditions actuelles de la science et de l'industrie. » Formule qui peut s'appliquer à la souveraineté et aux rapports de droit international avec la même force et la même évidence d'arguments, si l'on prend pour mesure de ce qu'on peut appeler l'irradiation de la souveraineté territoriale l'exercice utile de la souveraineté sur le territoire sous-jacent (1).

De cette façon, l'on reconnaît bien qu'il subsiste sur l'espace une certaine propriété et une certaine souveraineté, mais limitées quant à leur contenu ; et l'on garde la possibilité de faire prédominer à certains égards l'idée de co-propriété, non seulement comme limite du droit individuel, au point de vue de l'usage, mais aussi comme expression du droit collectif, au point de vue de la réglementation. Et ainsi, contrairement à ce qui a lieu pour le sol et pour les eaux territoriales, non seulement la propriété et la souveraineté du territoire ne s'étendent qu'à la partie de l'espace indispensable, dans les conditions actuelles, pour la jouissance du fonds, pour le gouvernement et la jouissance du territoire : mais encore, même dans ces zones d'irradiation, la disponibilité et le droit de réglementation subsistent à la fois pour les particuliers et pour la collectivité : on se trouve en présence de facultés indépendantes l'une de l'autre, mais qui s'appliquent au même objet, et que le droit positif doit nécessairement coordonner.

M. Meili se rapproche de cette solution quand il traite le sujet de la navigation aérienne (2) en droit interne et en droit international : « L'intérêt qui mérite protection, écrit-il, ne peut pas être déterminé par une formule impérative de portée universelle et par l'indication d'une zone d'air précise ; mais en tout cas il ne va pas si loin que le propriétaire ne doive concéder sur

(1) Pampaloni, *loc. cit.*, pp. 57-58.

(2) Meili, *Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht*, Zürich, Orell Füssli, 1908, p. 27.

l'espace aérien un droit d'usage et de passage, sans qu'il soit besoin de recourir à une expropriation (1) ».

« A la hauteur à laquelle passent les aéronefs, le propriétaire n'a aucun intérêt, il n'est donc nécessaire de lui réserver aucun droit (2). Sur l'espace aérien, à la vérité, s'il n'y a pour les particuliers aucun intérêt et par conséquent aucun droit exclusif, il subsiste un intérêt, et un droit correspondant, pour l'Etat... et il faut que ce droit s'étende aussi loin que l'exigent les nécessités de sa conservation. Cet intérêt de l'Etat va plus loin que celui des

(1) En ce sens s'est prononcée en mai 1910 la Commission juridique de l'Aéro-Club de France, à propos d'une controverse entre M. Clément, constructeur de l'aéronef Clément-Bayard, et les propriétaires de certains terrains contigus à ses ateliers : ceux-ci avaient élevé des constructions gênant les évolutions du Clément-Bayard n° 2. La Commission estimait d'une manière générale que l'art. 552 du Code civil ne pourrait jamais servir à justifier des constructions qui, au lieu de correspondre à l'exercice normal d'un droit, constitueraient évidemment des actes vexatoires destinés à empêcher ou à rendre dangereuses les évolutions des aéronautes. Dans l'espèce toutefois, comme les constructions n'étaient pas de nature à empêcher les vols, mais pouvaient plutôt être considérées comme équivalant à une haie, la Commission, tout en réclamant une réforme de la loi civile sur ce point, ne conseillait pas d'intenter une action à ces propriétaires. « Rev. jur. int. de la loc. aér. » juin 1910, p. 195, 1 ; v. les analyses du cas et du vœu et la critique du droit en vigueur dans Julliot, *De l'abus du droit dans ses applications à la locomotion aérienne*, « Rev. des Idées », 15 août 1910, spécialement pp. 89-94 et 92, n° 2.

(2) S. E. Baldwin, *The law of the airship*, « American Journal of international law », January 1910, pp. 97 et 100 : « Perhaps we may go farther and say that he has no legal right at all over the air above his land, except, so far as its occupation by others could be of injury to his estate..... The natural conclusion would seem to be that the government can permit this new use of the air, under such restrictions as are required in the public interest, without invading the rights of landowners, except in case of actual and substantial damage done. »

particuliers, parce qu'il s'agit d'une situation juridique différente (weil er eben eine andere Stellung einnimmt) ; il a trait aux mesures sanitaires, aux intérêts douaniers et aux exigences de la défense.» Et ici Meili constate qu'on rencontre des nécessités variées dont l'orbite est différente, et, après s'être demandé : « jusqu'où va cet intérêt ? » il nie la possibilité de déterminer une zone de l'air, avec précision, au moyen de chiffres, comme ont voulu le faire M. Rolland qui se contenterait de 330 mètres, et M. Holtzendorff qui voulait aller jusqu'à 1.000 mètres.

M. Meili développe de la meilleure façon la thèse de M. Meyer (1) : à savoir que l'espace aérien situé au-dessus de la haute mer ou de territoires sans maître doit être libre, et que l'espace aérien dominant le territoire d'un Etat est soumis dans toute sa hauteur à la souveraineté *limitée* de cet Etat.

Cette limite ne doit pas être, d'après M. Meili, une valeur constante résultant des nécessités et des facultés normales du propriétaire ou de l'Etat, combinées avec les exigences normales des tiers et de la société ; elle doit plutôt être déterminée dans chaque cas par une appréciation de toutes les circonstances. Et tout en reconnaissant que la navigation aérienne présente des dangers spéciaux par suite du passage des aéronefs au-dessus du territoire, et en admettant contre ces dangers une protection particulière, M. Meili ne trouve pas là les éléments d'un droit illimité de l'Etat, donnant naissance à un droit territorial absolu qui, pratiquement, rendrait à peu près impossible l'exercice de la navigation aérienne. « Les autres Etats ont, en effet, des droits égaux à l'usage de l'espace aérien, qui est indivisible ; et ce fait d'ordre international ne peut pas ne pas avoir sa répercussion sur le contenu du droit public interne relatif à l'espace aérien ». On peut donc retenir que les Etats ont éventuellement l'obligation de se concéder réciproquement la servitude des voies aériennes (2).

(1) A. Meyer, *Die Erschliessung des Luftraumes in ihren rechtlichen Folgen*, Frankfurt a. M., Knauer, 1909.

(2) Meili, *loc. cit.*, p. 28.

D'après M. Meili (1), on doit donc, sous réserve des droits du propriétaire et du droit de conservation de l'Etat, déclarer libre pour tous l'espace aérien, et il est naturel de réduire au minimum les droits des divers Etats sur lui, à mesure surtout que s'accroît son importance pour les communications mondiales, et que se développent les grandes entreprises constituées pour l'utiliser. A ces exigences ne saurait correspondre la mesure de hauteur donnée par la portée du canon, qui serait excessive, ni celle donnée par la mer territoriale qui, elle aussi, s'étendrait bien audelà de la zone utilisée par la navigation aérienne; pour les mêmes raisons, on ne pourrait pas davantage adopter comme mesure la portée de la vue; ni la hauteur de 1500 mètres, déjà proposée par M. Fauchille, qui suffirait toujours, sinon à empêcher complètement, du moins à rendre très difficile une navigation obligée à s'élever peu pour pouvoir mieux dominer les courants.

Le principe le plus juste, et pratiquement le plus conforme aux nécessités des choses, a été adopté par l'Institut de Droit International (session de Gand, 1906) dans l'article 1er du Règlement sur le régime des aérostats et de la télégraphie sans fil : « L'air est libre. Les Etats n'ont sur lui, en temps de paix et en temps de guerre, que les droits nécessaires à leur conservation. » Il n'est pas exact de dire (2) que si l'on admet ensuite, en faveur de l'Etat, les droits nécessaires à sa conservation, sa souveraineté reste implicitement reconnue, et que tout se ramène à une question de mots (3); car dans le cas de la mer territoriale comme dans celui de l'espace aérien, la reconnaissance des droits souverains de l'Etat, considérés comme compléments de sa souveraineté sur le territoire proprement dit, n'exclut pas — et même elle entraîne nécessairement, — une différence de contenu, différence déterminée par les éléments

(1) *Loc. cit.*, pp. 42-52.

(2) V. ci-dessus, ch. II.

(3) DIENA, *Diritto Internazionale pubblico*, p. 239.

divers (existence, souveraineté, défense) qu'il s'agit de protéger (1).

En effet, d'après les propositions de M. Fauchille adoptées par l'Institut de Droit International, il n'y a pas une reconnaissance non spécifiée de souveraineté territoriale ; et donc il n'est pas permis à un Etat de légiférer d'une manière absolue sur l'espace aérien et d'en éliminer complètement les autres Etats. Pour tout ce qui a trait à l'exercice intégral et à la protection de la souveraineté territoriale sur le territoire proprement dit qui est son domaine naturel, l'Etat auquel appartient le territoire peut commander, interdire et légiférer même dans l'espace aérien situé au-dessus. En dehors de là, l'Etat doit considérer l'espace aérien, pour tous ses actes propres et pour tous ceux d'autrui, comme non-territoire (2). Mais comme il est aussi difficile pour les différents Etats d'arriver à une même interprétation de cette formule qu'il est aisé de démontrer son excellence, la locomotion aérienne, qui a un caractère d'internationalité, provoquerait certainement des inconvénients de deux ordres, si les Etats civilisés ne s'entendaient pas pour régler uniformément ces interprétations et ces limites de la souveraineté territoriale. Il en résulterait d'abord des conflits entre les diverses lois, qui, bien qu'ayant le même but, détermineraient différemment les uns et les autres. Et il y aurait par suite des difficultés insurmontables pour faire respecter une interdiction et pour réprimer efficacement une violation. Tout cela fait éclater la nécessité de réglementer internationalement les droits des Etats sur l'espace aérien, comme aussi les moyens de faire valoir

(1) V. A. De Castro y Casaleiz, *Les progrès de la locomotion aérienne et le droit international*, « Bulletin Argentin de Droit International Privé », 1909, vol. 2, No 6, p. 350. V. aussi Castelli, *Il dominio dell'aria*, « Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie », juillet 1908, pp. 320-321.

(2) V. pour un résumé et une critique des diverses solutions proposées : Jenny Lycklama, *La souveraineté aérienne*, « Rev. jurid. etc. », sept. 1910, pp. 229-251, et oct., pp. 264-284.

ces droits; la preuve d'une telle nécessité découle surtout des conditions de fait (1) auxquelles serait en tout cas soumise l'application des règles édictées.

(1) MEILI, *I problemi giuridici dell'aviazione*, « Rivista delle comunicazioni », fév. 1910, pp. 116-118 et BALDWIN, *loc. cit.*, p. 106.

CHAPITRE VII

COEXISTENCE ET COORDINATION DES DEUX DROITS

Deux points en effet sortent bien établis d'un examen objectif : on ne peut appliquer à l'espace aérien, en ce qui concerne la propriété et la souveraineté, les règles en vigueur pour les choses immobilières et pour le territoire; tout système de règles relatif à l'usage et au régime de l'espace aérien doit être international dans ses formules et uniforme dans ses sanctions (1). Car il s'agit d'un phénomène nouveau, auquel manque un élément essentiel d'analogie avec les phénomènes correspondants qui concernent l'usage du territoire proprement dit et des eaux de la mer. On pouvait bien, et l'on devait, appliquer à l'espace aérien les règles relatives à la domination du territoire sous-jacent, tant que l'accès à l'espace, hors des zones dont on pouvait se rendre maître avec des constructions, restait du domaine de la pure hypothèse (2). Mais depuis les promesses récentes données

(1) V. Zitelmann, *loc. cit.*, pp. 465-466.

(2) Et encore, d'après Coviello, *loc. cit.*, p. 20, le fragment de Pomponius : « in opere novo tam soli quam *cœli* mensura facienda est », autorise à croire que les Romains considéraient le droit à l'espace comme limité. Il est question là, en effet, d'une *mensura cœli*. Ce n'est donc plus le *ciel* des interprètes, le ciel astronomique ou empyrée, mais un ciel assez limité. « Il est donc juste de penser que, même pour le Droit Romain, la propriété du sous-sol et de l'espace aérien était conçue comme limitée : ce qui est conforme à l'esprit de ce droit et aux textes mêmes qui nous sont parvenus ».

par la locomotion aérienne et ses victoires, cette hypothèse vague et pratiquement sans effet a été remplacée par une question qui aura probablement une importance pratique à brève échéance, si même elle ne l'a déjà. Et il faut penser aujourd'hui non plus seulement à l'espace aérien dont on peut se rendre maître d'une façon permanente au moyen de constructions, mais encore à celui que peuvent traverser, à des hauteurs bien supérieures, les aéronefs.

A l'ancien moyen de domination qu'on avait sur l'espace pouvait correspondre la nécessité d'une affirmation absolue du droit des habitants et d'une négation absolue du droit des tiers; et, pour les uns comme pour les autres, une même négation était de mise en ce qui concerne les zones supérieures à celles qui se trouvaient sous la puissance immédiate des fonds et des constructions.

Avec les possibilités nouvelles d'usage de l'espace aérien, il faut concilier deux affirmations : le droit d'usage pour tous comme moyen de communication, et l'irradiation du droit territorial des habitants, nécessaire pour protéger la propriété et la souveraineté territoriales (1).

Si l'espace aérien, nouvellement praticable grâce aux aéronefs, avait avec la terre le même rapport que la mer, on pourrait le distinguer, comme celle-ci, en libre et territorial. Mais la différence topographique fait que si l'on peut considérer l'eau de la mer, à une certaine distance de la côte, comme juridiquement affranchie de tout rapport avec la terre, l'air au contraire n'est, et ne peut être, à aucune hauteur, soustrait à ce rapport. Et d'ailleurs il est beaucoup moins facile et beaucoup plus dangereux pour un aéronef d'éviter les couches d'air les plus voisines du sol, qu'il ne l'est pour un navire de s'éloigner des eaux territoriales. Si donc il y a une telle différence de relation, il est naturel que la praticabilité de l'espace nécessite une réglementa-

(1) V. Laurentie, *Le domaine aérien*, « La Loi », 2 mai 1907 et « Journal de dr. int. pr. », Juin 1907, pp. 1004-1010.

tion ne copiant pas rigoureusement celle des eaux territoriales, et qu'on ne puisse concevoir pour l'air une frontière horizontale analogue à la ligne, parallèle à la côte, qui détermine la mer territoriale.

Mais on ne saurait, de l'interdépendance qui existe, à toute hauteur, entre l'espace et le sol, déduire la territorialité absolue de l'espace. D'abord le rapport est différent pour cette raison-ci encore : tandis que l'eau de la mer est territoriale parce qu'elle est sous la puissance de la côte, la territorialité de l'espace tiendrait plutôt à ce que le territoire sous-jacent est sous la puissance de ce dernier. Mais quelle que soit l'origine de la territorialité, celle-ci, admise d'une façon absolue, soumettrait l'accès et la traversée de l'espace aérien à l'arbitraire du maître du territoire sous-jacent. Au point de vue juridique, on méconnaîtrait ainsi les raisons que la possibilité d'un usage inoffensif par tous permet d'invoquer, pour l'espace aérien comme pour la mer, en faveur de l'usage commun. En effet, si l'espace a une situation topographique spéciale qui lui permet de dominer le territoire, et si par suite il ne peut être entièrement soustrait à l'autorité du territoire inférieur, il peut cependant être comparé à la mer en ce qu'il est susceptible d'être traversé par tous sans préjudice pour personne. Au point de vue sociologique ensuite, ce n'est pas en un temps caractérisé par la prédominance des raisons de la société sur celles des individus, en droit interne comme en droit international, que se peut concevoir un droit aussi excessif réservé au maître d'un territoire sur tout l'espace correspondant. Au point de vue pratique enfin, il serait oiseux de reconnaître un droit qui aurait, par suite des difficultés matérielles les plus évidentes, si peu de chances d'être respecté.

D'autre part, la théorie opposée, celle de la liberté absolue de l'air (1), distinguerait nettement les deux éléments, même au

(1) Porrone, *Estensione del concetto di zona di frontiera*, dans les « Atti del primo Congresso Nazionale di locomozione aerea », Torino 16-19 aprile 1910, Torino, S. T. E. N., 1910, pp. 119-120.

point de vue juridique, et ferait correspondre au sol, soumis entièrement à l'Etat, un espace complètement libre, considérant comme frontière, relativement à l'air ambiant, toute la superficie de l'Etat. Tout le monde voit combien une telle solution porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat et à son existence même. Ceux qui la préconisent (1) ont beau dire que l'Etat n'aurait qu'à munir d'ailes puissantes les hommes chargés de sa défense : c'est là une phrase plus facile à prononcer qu'à mettre à exécution. L'Etat, plus menacé par l'espace qui le domine que par la mer qui le borde, serait mis à l'égard du premier dans une impossibilité bien plus grande non seulement de se défendre, mais encore d'exercer d'une manière complète sa souveraineté territoriale.

C'est pourquoi le Gouvernement russe proposait que, soit à la Conférence de Paris en 1910, soit à une autre conférence future, on posât la question des droits souverains d'un Etat sur l'espace aérien et de la délimitation exacte de la frontière aérienne. Et le Ministère italien des Travaux publics (en partie d'accord sur ce point avec le Ministère de la Justice) proposait à cette occasion que le Gouvernement français invitât la Conférence à examiner s'il convenait d'établir une zone territoriale aérienne d'une certaine hauteur, dans laquelle l'Etat pourrait exercer la souveraineté comme sur les eaux territoriales.

Le même ministère, en prenant cette initiative, exprimait l'opinion que l'Etat n'a pas, sur l'atmosphère, des droits de propriété et de souveraineté, mais bien des droits inhérents à sa conservation ; et il aurait voulu voir déduire de cette idée fondamentale considérée comme démontrée, les conséquences nécessaires.

Le jour où la navigation aérienne aura suffisamment progressé pour être un moyen normal de communication, il sera évidemment nécessaire de considérer toute la superficie du territoire comme frontière, spécialement pour la douane, la police et

(1) Porrone, *loc. cit.*, p. 120.

les lois sanitaires. Mais il ne s'ensuivra pas — c'est là l'élément original du rapport qui unit l'Etat avec l'espace aérien le dominant, — qu'au-delà de cette frontière douanière cesse tout droit souverain de l'Etat. Au-delà de la superficie, et sur tout l'espace supérieur, persistent les raisons d'une copropriété spéciale, nécessitée par le rapport spécial qui existe entre l'Etat et le territoire.

Au point de vue de l'usage innocent comme passage et voie de communication, tout l'espace aérien intéresse la collectivité, et doit être considéré comme commun à tout le genre humain. Au point de vue du minimum de souveraineté et de défense complètes qu'il est nécessaire d'assurer au territoire sous-jacent, tout l'espace aérien doit être considéré comme une dépendance de ce territoire. Il ne s'agit pas d'une liberté limitée par certains droits réservés au territoire, ni d'une souveraineté limitée par certaines servitudes de passage, mais bien de deux droits coexistants, dont les orbites respectives s'étendent l'une à tout l'espace mondial et l'autre à tout l'espace qui correspond au territoire de chaque Etat particulier.

CHAPITRE VIII

NECESSITÉ D'UNE LÉGISLATION INTERNATIONALE

Ces deux droits qui coexistent sur le même objet appellent, pour des motifs juridiques non moins que pour des raisons d'ordre pratique, une réglementation internationale. L'Etat, par suite de l'interdépendance de son territoire et de l'espace supérieur, ne peut se désintéresser de l'usage qui est fait de ce dernier, à n'importe quelle hauteur ; car sa souveraineté ne peut s'exercer complètement et sûrement que si la locomotion aérienne est surveillée et renfermée dans certaines limites. Il y aurait atteinte à cette souveraineté non seulement si des objets lancés de l'aéronef, quelle que fût la hauteur, mettaient en péril les vies humaines sur le territoire ou portaient préjudice aux propriétés, mais encore si l'on pouvait jeter d'en haut un regard indiscret sur tout ce qui se trouve ou se passe en un point quelconque du territoire.

D'autre part, la collectivité des Etats et des hommes a le droit de considérer l'espace aérien du monde entier, dans toute sa hauteur, comme une unité indivisible dans son régime juridique, de même qu'elle est indivisible physiquement et dans sa fonction de moyen de communication.

Les droits des divers Etats s'étendent donc, pour certaines facultés et certaines interdictions, à tout l'espace qui les domine, et les droits de la collectivité des hommes, en ce qui concerne la faculté de locomotion, s'étendent à tout l'espace mondial. Et puisque le droit de la collectivité et l'ensemble des droits des divers Etats portent également sur l'espace entier, comme deux

gaz occupant l'un et l'autre tout l'intérieur d'un même récipient, la coordination qui les empêchera de se porter préjudice réciproquement ne peut se concevoir que comme résultant d'une législation internationale.

C'est aussi la conclusion à laquelle est parvenu M. Fauchille. Il affirme en effet que « si l'on veut arriver à une solution raisonnable, l'atmosphère doit être, en son entier, soumise à un régime unique » (1), et il proclame le principe de la liberté de l'air, limitée par les droits nécessaires à la conservation et à la défense des Etats particuliers (2). Or cela entraîne la nécessité, déjà reconnue, de coordonner, sur la totalité de l'espace aérien, les droits des particuliers avec ceux de la collectivité ; et cette nécessité trouve dans la formule précédente de la liberté limitée de l'air une justification beaucoup moins certaine que lorsqu'on admet la subordination de tout l'espace aux droits souverains coordonnés des Etats individuels et de la Société internationale.

Si ces droits coexistants n'étaient pas dès le début coordonnés

(1) Fauchille, *La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix*, dans la « Rev. gén. de droit int. pub. », 1910, p. 58.

(2) Grünwald (*Das Luftschiff in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung*, Hannover, 1908, pp. 35 et 36), formule ainsi les deux principes à coordonner :

« 1. L'espace au-dessus de l'Etat constitue sa sphère de propriété.

« 2. L'Etat ne doit pas interdire aux autres Etats de pénétrer dans cette sphère s'il n'y a pas intérêt. En particulier la voie aérienne doit être laissée libre pour les communications internationales. » Mais il s'agit de limiter des droits, non de limiter l'espace; d'autre part l'intérêt particulier de l'Etat sous-jacent doit être coordonné avec les intérêts généraux, et l'on ne peut pas s'en remettre sur ce point à la décision arbitraire des divers Etats agissant individuellement. De même donc que ceux-ci individuellement, et l'ensemble de tous les Etats, ont des intérêts qui s'étendent à l'espace aérien tout entier, de même ce dernier doit être considéré par les uns et par les autres, dans toute la partie supérieure à la première couche d'air, que le sol peut occuper effectivement, comme une chose commune, et par suite être régi par une législation internationale.

dans le droit positif, les divers Etats inierpréteraient infailliblement de façon différente la nécessité de protéger leur souveraineté territoriale particulière, car il s'agit d'un principe général incontestable, mais vague, qui, sous l'influence des préoccupations politiques et douanières, se prête à la plus grande variété de déductions. Il en résulterait une discordance dans les réglementations et dans les prohibitions, et cela pourrait provoquer, du fait d'un Etat quelconque, un conflit entre les droits particuliers et les droits collectifs; en tout cas on n'obtiendrait pas ainsi l'unité et l'uniformité de réglementation qui, pour la locomotion aérienne, doit correspondre à l'unité de son instrument et à l'universalité de sa fonction.

On pourrait montrer aussi la nécessité de cette uniformité par les conséquences pratiques qui découleraient d'une série de régimes particuliers non coordonnés et ne s'inspirant pas de cette nécessité.

Il serait facile pour chaque Etat d'édicter des lois et des règlements sur cette matière,mais leur application se heurterait souvent à des difficultés insurmontables. Sous l'influence d'une excessive préoccupation de la protection de ses droits souverains, il pourrait exagérer les prohibitions au point d'arriver, comme le redoutait M. Meili (1),à rendre inutiles et dérisoires en cette matière les applications de la science; mais à ce résultat théorique correspondrait trop souvent le plus négatif des résultats pratiques par suite de la facilité qu'aurait l'aéronef contrevenant pour se soustraire à la surveillance et échapper aux poursuites, faute aussi par les autorités de l'Etat d'où vient l'aéronef contrevenant et de celui où il s'est réfugié de prêter leur assistance administrative et judiciaire (2).

(1) Meili, *Il primo Congresso Giuridico Internazionale di Verona per il regolamento della locomozione aerea*, « Rivista delle comunicazioni », Anno 3o, fasc. IVo, avril 1910, p. 339.

(2) Fauchille, *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats*, dans la « Rev. gén. de dr. int. pub. », 1901, pp. 470-471.

La réglementation internationale du régime de l'espace aérien et celle de la locomotion aérienne s'imposent donc à la fois pour des raisons d'ordre juridique et d'ordre pratique. En ce sens on peut approuver M Papafava (1) lorsqu'il déclare qu'en cette matière, plutôt que des lois nouvelles, il faut des organes nouveaux. Car on se trouve en présence d'un nouvel élément n'ayant son équivalent ni dans le régime du territoire ni dans celui de la mer territoriale : les conditions sont telles, en effet, pour tout l'espace aérien, qu'on y voit coexister, dans les rapports internationaux, les raisons de l'universalité avec celles du particularisme, et, dans les rapports de droit privé, les raisons de la collectivité, personnifiée dans l'Etat et la société, avec celles du particularisme, représenté par les individus et par les économies individuelles.

On ne pourra pas dire que l'espace est territorial ou libre suivant qu'il domine une surface territoriale ou libre ; mais on devra dire, pour les usages variés auxquels peut servir l'espace, qu'il est territorial ou libre suivant que cet usage intéresse uniquement ou principalement la souveraineté du territoire inférieur, ou au contraire uniquement les besoins et les convenances de la société internationale (2).

(1) V. Papafava, *Giudizio e Rito*, Sunto di Relazione per il Congresso Giuridico internazionale di Verona per il regolamento della locomozione aerea, p. 5.

(2) V. Trentin, *Il diritto dello Stato sullo spazio aereo* « Riv. delle comunicazioni », juin 1910, p. 559. L'argument suivant rapporté par M. Fauchille (*Le domaine aérien*, etc., « Rev. gén... », 1901, pp. 426-427) ne porte pas : « Insusceptible par sa nature de propriété et de souveraineté, l'air ne souffre aucun de ces droits, par quelques personnes qu'ils soient exercés. Comment les Etats, dans leur ensemble, auraient-ils, sur une chose qui y répugne, des droits auxquels, isolés, ils ne peuvent prétendre ? » En effet, même si l'on n'admet pas que tous puissent légiférer ensemble sur ce qui appartient à tous, le droit des Etats de commander à leurs ressortissants même hors du territoire reste toujours indiscuté, et

C'est ce même rapport qui existe, à l'intérieur de tout Etat moderne, entre les individus et la collectivité, et qui a amené le législateur, interprète qualifié des raisons de l'Etat et de la Société, à intervenir pour imposer peu à peu à la propriété des servitudes dont on ignorait autrefois la contrainte. Les mêmes raisons existent et doivent être appliquées dans les rapports internationaux (1). Mais il n'y a pas de législateur universel, et d'autre part la législation particulière en matière internationale, consistant pour chaque Etat à mettre en formules les solutions juridiques qu'il considère comme les meilleures, réussit plutôt, ainsi qu'on le voit par le développement moderne du droit international privé, à déplacer les conflits qu'à les éliminer : aussi n'arriverait-on à aucun résultat vraiment bon et pratiquement efficace si l'on n'avait recours à un accord international.

L'idée fondamentale en devrait être la recherche et la rédaction d'une législation unique devant s'appliquer universellement à un moyen de locomotion et à un milieu qui ont le caractère d'universalité. Cette législation devrait tendre à concilier les droits particuliers avec ceux de la collectivité.

l'exercice de ce droit devient effectif quand les mêmes Etats se mettent d'accord pour s'entr'aider réciproquement. Ainsi devient légitime et effective la police maritime, par exemple les règles relatives à la traite, à la pêche et celles adoptées pour éviter les abordages.

(1) M. A. K. KUHN (*The beginnings of an aerial law*, « American Journal of international law », janv. 1910, p. 115), rappelle de façon opportune sur ce point ce qu'écrivait M. LORIMER, (*Institutes of the law of Nations*, vol. I, p. 364. V. trad. Nys, Bruxelles, Mucquart, 1885, pp. 281-349) sur l'interdépendance des Etats dans la Société contemporaine, et il note que « nowhere is this so apparent in respect of the means of intercommunication and traffic. » M. Kuhn en arrive toutefois à la conclusion préconisée par MM. Westlake et Weiss à l'Institut de Droit International (Annuaire, vol. 21, p 304), c'est-à-dire à la reconnaissance des souverainetés coordonnées par les exigences de la vie en société, tant dans les rapports internes que dans les rapports internationaux (pp. 115 et 130-132).

Au reste, on ne manque pas d'indices encourageants qui montrent dans la législation relative à l'espace aérien et à la locomotion aérienne une tendance à entrer dans cette voie, et l'on peut espérer que le jour n'est pas loin où toute cette matière ne sera pas réglée seulement par des lois particulières parfois discordantes, mais plutôt par des conventions internationales générales.

En 1909, la « Ligue aérienne du Nord » prit en France, d'accord avec l' « Aéro-Club de France » et la « Ligue nationale aérienne », l'initiative de constituer à Paris dans ce but un « Comité juridique international de l'Aviation » ; celui-ci devait élaborer dans chaque pays la doctrine relative à la législation aérienne, préparer un Code de l'air en réunissant et coordonnant tous les documents législatifs concernant ce sujet, pour aplanir la voie à une législation uniforme et pour provoquer la discussion de ses éléments ; enfin il devait défendre dans chaque pays les intérêts de l'aviation. Avec ces trois buts, dont le dernier présente un caractère technique et constitue l'expression, pour ainsi dire, d'un intérêt de classe, tandis que les deux premiers ont un caractère juridique, des Comités nationaux se constituèrent en France et dans d'autres pays. Ces « Comités de doctrine » organisés dans chaque Etat et déjà nombreux en France, composés de magistrats, de professeurs de droit et d'avocats, ont pour objet de créer la doctrine en cette matière, de recueillir et de coordonner les documents et la jurisprudence, de discuter et de préparer les projets de lois, de remplir au besoin l'office de tribunal arbitral et surtout de préparer un « Code international de l'air ». Les « Comités de défense » institués partout constituent l'expression uniforme d'une protection internationale, et la Commission technique consultative internationale doit fournir aux autres Comités la base nécessaire de connaissances exactes d'ordre technique (1).

(1) G. DELAYEN, *Le Comité Juridique International de l'aviation*, « Rev. jur. int. de la loc. aér. », 1910, f. 1, pp. 7-9.

Le « Code de l'air » devra se répartir entre six titres : 1° Droit public aérien ; caractère juridique de l'atmosphère (1) ; atterrissage ; nationalité des aéronefs ; conventions diplomatiques. 2° Droit privé aérien ; propriété de l'espace supérieur ; force majeure ; domicile de l'aéronaute. 3° Droit commercial aérien. 4° Droit fiscal aérien. 6° Droit pénal aérien (2).

Une telle récolte sera précieuse comme collection privée de documents législatifs et aura une importance pratique considérable, mais seulement comme fournissant les éléments de recherches commodes et d'études comparées pour la future législation internationale. C'est en effet à cela que tend l'œuvre du Comité juridique international. Et le Comité national allemand ayant proposé quelques règles à l'adoption, législativement inexistante mais techniquement autorisée, du « Comité Directeur », celui-ci repoussa la demande qui lui était faite et exprima le vœu que l'adoption n'eût pas lieu de la part du pouvoir législatif d'un Etat isolé, considérant, comme l'écrivit un de ses vice-présidents, que dans ces questions aucun pays ne pouvait agir seul, mais que tous les Etats devaient s'unir dans le but de créer un Code international (3).

(1) Code de l'air international. Livre I: Droit public aérien ; Ch. I : Principes généraux de la circulation aérienne ; Art. I : La circulation aérienne est libre. Les Etats n'ont sur l'espace situé au-dessus de leur territoire, y compris les mers côtières, que les droits nécessaires pour garantir la sécurité nationale et l'exercice des droits privés (V. « Revue jurid. » cit., mai 1910, pp. 133-144).

(2) Allen Rechtszweigen erwachsen durch diese neue Erfindung neue Aufgaben : dem Völkerrecht, dem Staatsrecht und Verwaltungsrecht, dem Privatrecht und Strafrecht, dem Strafprozess und Zivilprozess ; ja sogar das Kirchenrecht kann in die Lage kommen, sein Scherflein beisteuern zu müssen. (Zitelmann, *Luftschiffahrtsrecht*, « Zeitschrift für internationales privat- und öffentliches Recht », XIX, 1909, p. 460).

(3) V. E. S. W. Perowne, *Trespassing in aereoplanes*, Lettre au « Times » du 31 mai 1910.

C'est un but analogue qu'avait le « Premier Congrès juridique international pour la réglementation de la locomotion aérienne » convoqué sur l'initiative de la municipalité de Vérone, du 31 mai au 2 juin 1910, avec un programme relatif « à la nature juridique de l'aviation par rapport à l'atmosphère navigable », aux « règles à adopter en droit interne au sujet des droits et des fonctions de l'Etat, des droits et des devoirs des aéronautes et des passagers, et des cas où l'on doit secours aux aéronautes », et enfin à la « réglementation internationale ».

Ce Congrès pouvait se dire le premier à un double point de vue. Il y en avait eu auparavant un autre à Turin ; mais il avait été exclusivement national et surtout technique, avec une section juridique. Celui de Vérone était au contraire international, et il voulait prendre l'initiative de proposer directement certains éléments du nouveau droit uniforme, au lieu de se contenter, comme le Comité directeur de Paris, de préparer des éléments d'étude pour le futur législateur international. On n'oubliait pas cependant de continuer ce travail de préparation. Le professeur Pittard de Genève, qui était rapporteur au Congrès pour la police de la navigation aérienne, proposait aussi un vœu tendant à la périodicité des congrès juridiques internationaux pour la réglementation de la locomotion aérienne, et à la constitution d'un Comité international (1) chargé de promouvoir l'exécution des décisions votées et de préparer le programme des congrès suivants.

Sur ces entrefaites, le législateur international réclamé ne tardait pas à paraître à l'horizon. Durant le même mois de juin était convoquée à Paris la Conférence internationale qui, annoncée d'abord par le Gouvernement français pour l'automne de 1909, pouvait se réunir neuf mois plus tard avec mission de préparer une convention internationale et d'ébaucher le nouveau régime juridique de la navigation aérienne.

Déjà, au Congrès juridique de Vérone, on discutait une propo-

(1) Déjà constitué du reste à Paris, v. ci-dessus, même chapitre.

sition tendant à éviter que l'œuvre de la Conférence diplomatique imminente de Paris restât isolée, au lieu de préluder à une activité continue de la législation internationale. M. Gemma y présentait en effet un rapport sur les « Premières lignes d'une Union internationale de l'Aviation ».

Il résumait clairement les arguments de caractère juridique et pratique justifiant une réglementation internationale et la rendant urgente afin « que les diverses lois internes ne deviennent point chacune le centre d'une végétation jurisprudentielle et de traditions particularistes assez fortes pour opposer ensuite des obstacles très sérieux à une codification internationale ».

M. Gemma conseillait donc « de mettre à profit l'avantage particulier qu'on avait de se trouver en présence d'un droit à peine en formation, pour lui assurer un développement harmonieux sur le vaste territoire des Etats civilisés sans trop de discontinuité ni trop de contradictions ». Et il estimait très utile dans ce but une *Union* « qui, à l'exemple d'autres pareilles, aurait pour but de créer une unité de direction dans un champ de l'activité humaine qui a le plus grand besoin d'unité. »

M. Gemma préconisait divers principes du droit aérien qu'il formulait en un « *projet* de réglementation internationale de la locomotion aérienne », présenté par lui au Congrès de Vérone. Mais indépendamment du caractère et du contenu particulier de ce projet de codification, c'était une proposition importante que celle d'une Union devant constituer dans l'avenir l'expression semi-fédérative d'une nouvelle branche du droit positif international. Il formulait cette proposition dans l'ordre du jour suivant, présenté à l'Assemblée de Vérone : « Le Congrès émet le vœu qu'à l'occasion de la prochaine réunion officielle de Paris les délégués des Gouvernements qui y seront représentés examinent s'il ne serait pas opportun de jeter les bases d'une Union internationale d'aviation, conçue suivant les principes définis dans le projet de règlement annexé ».

Il faut envisager sous la perspective de cette nécessité d'Union internationale le problème international de la locomotion

aérienne et l'ensemble des règles de droit proposées pour le résoudre.

C'est de cette idée que s'inspirait le Gouvernement français à l'occasion de la récente Conférence. Il suivait l'exemple donné par la Conférence radiotélégraphique de Berlin (1906), en abordant plutôt les problèmes pratiques que les déclarations de principes relatives à la souveraineté de l'espace. Mais le principe auquel on donnait la préférence apparaissait dans le fait même de la convocation de la Conférence et dans les problèmes soumis à ses délibérations. L'idée de l'internationalité de la navigation aérienne et des questions la concernant était ensuite clairement reconnue par la proposition faite à la Conférence de Paris de créer un « Bureau international de navigation aérienne » sur le modèle de ceux déjà existants pour les postes et télégraphes et les chemins de fer.

Ce bureau « réunissant et coordonnant les renseignements de toute espèce concernant la navigation aérienne, devrait être à même de les communiquer, non seulement aux Etats, mais encore aux simples particuliers intéressés. Il lui faudrait également publier un Bulletin contenant une partie législative et administrative et une partie technique » (1).

(1) *Conférence internationale de Navigation aérienne. Procès-verbaux des séances et Annexes. Paris, 18 mai - 29 juin 1910.* — Paris, Impr. Nat., MDCCCCX, pp. 51-53.

Propositions :

La Conférence émet le vœu qu'il soit établi par les Etats un Bureau international de Navigation aérienne, dont les attributions seraient notamment les suivantes :

1. Recevoir les communications de chacun des Etats contractants relatives à la navigation aérienne et les notifier aux autres Etats signataires (listes d'immatriculation des aéronefs, zones interdites ou dangereuses, points du territoire fixés pour l'accomplissement des formalités douanières, cartes aéronautiques, etc.) ;

2. Rassembler, traduire (sans responsabilité), coordonner et publier les renseignements de toute nature, spécialement les lois et règle-

ments de chacun des Etats contractants qui intéressent la navigation aérienne ;

3. Publier un Bulletin mensuel contenant : 1° une partie législative et administrative ; 2° une partie technique ;

4. Fournir aux intéressés tous les renseignements utiles dont ils pourraient avoir besoin ;

5. Etudier les questions législatives, administratives et techniques concernant la navigation aérienne et préparer les travaux des Conférences diplomatiques futures.

CHAPITRE IX

SOURCES ET DIVISIONS DU DROIT INTERNATIONAL AÉRIEN

La nécessité de l'Union internationale, et la tendance vers un droit uniforme observée même dans le développement des lois internes, résultent de raisons techniques et juridiques. L'aéronef, c'est-à-dire l'appareil quelconque se soulevant dans l'air et transportant par voie aérienne des personnes ou des choses (1), tout comme le navire sillonnant la mer, se meut dans un milieu physique qui est identique et unique pour le monde entier ; pour l'un et pour l'autre la fonction de communication et de transport reste identique, excluant presque toute autre.

On rencontrera donc un double facteur international dans le développement juridique de la nouvelle locomotion : d'une part, promulgation et coordination internationales de règles et de sanctions ; d'autre part, influence uniforme des mêmes exigences et des mêmes expériences techniques sur les lois des divers Etats, et valeur de l'expérience législative d'un Etat pour les expériences législatives ultérieures de tous les autres. Celles-ci pourront s'inspirer souvent du droit maritime ; car, dans bien des cas, si le milieu traversé et le mécanisme employé sont nouveaux, il n'en va pas de même pour les relations juridiques. Le droit des chemins de fer pourra fournir aussi sa contribution au droit

(1) La Conférence de Paris désignait par l'expression *aéronef* les ballons libres, les ballons dirigeables et les appareils d'aviation (art. I du Projet de Convention internationale. V. *Procès-verbaux* cités, p. 188).

aérien; de même, les règles de développement récent sur la circulation des automobiles; un certain nombre seulement de rapports n'auront pas de précédents identiques ou analogues et offriront une matière nouvelle à une réglementation nouvelle. Mais ce même phénomène double se vérifiera dans tous les cas : nécessité impérieuse d'une réglementation internationale ; influence uniforme, même lorsque cette nécessité ne triomphe pas, de facteurs uniformes agissant spontanément sur le développement libre des législations particulières.

On peut rattacher à la nécessité signalée les intérêts douaniers des divers États : étant donné le développement progressif de la locomotion aérienne, ils ne pourraient pas être efficacement protégés sans accords internationaux. Au second ordre d'idées, peuvent se rattacher, par exemple, la responsabilité de l'aéronef envers les victimes de collisions se trouvant à bord, à terre ou dans l'air, et aussi les assurances. Mais, tout en admettant l'existence d'un facteur international effectif dans tout le développement juridique de l'aéronautique, on doit distinguer ce qu'on pourrait appeler la législation internationale uniforme de l'autre cas où le facteur international est un simple élément de fait, les lois internes indépendantes ayant un développement uniforme parce qu'elles se trouvent en présence d'éléments identiques.

A cet égard, il faut tenir, semble-t-il, le plus grand compte des principes par lesquels débute l'exposé des propositions du Gouvernement britannique pour la Conférence de Paris (1). Après avoir posé en effet comme principe fondamental que les réglementations de la locomotion aérienne doivent, sans entraver son développement, protéger la sécurité et suivre du plus près possible, lorsqu'une restriction est nécessaire, « les précédents de la

(1) V. *Conférence internationale de navigation aérienne. Exposé des vues des Puissances d'après les mémorandums adressés au Gouvernement français*. Paris, Imprimerie Nationale MDCCCCIX. Propositions de la Grande Bretagne. Rapport à M. (aujourd'hui Lord) Gladstone par M. Hutler au nom de la Commission interministérielle.

navigation maritime », le rapporteur anglais proposait que l'on distinguât les aéronefs destinés à la locomotion interne entre divers points du même Etat de ceux destinés à la locomotion internationale. Ceux-ci seraient traités comme des navires au long cours, formeraient l'objet d'une réglementation internationale et seraient obligés d'atterrir et de partir à des endroits déterminés; les autres resteraient abandonnés aux lois et aux règlements particuliers des divers Etats.

Limitée aux premiers, la réglementation internationale est de toute évidence nécessaire; M. de Bar insistait avec opportunité sur ce point dans le rapport qu'il avait préparé pour la session de Paris (1910) de l'Institut de Droit International (1) :

« Toute défense d'entrer, écrivait-il, dans une zone quelconque à une distance déterminée du sol, serait facilement éludée. L'idée de la détermination d'une zone pour la navigation libre, idée que j'ai crue moi-même juste et rationnelle, doit donc être abandonnée. De même une police préventive exercée par des agents de police, ne serait pas d'une grande efficacité, la difficulté d'empêcher les infractions et de poursuivre les coupables devant être d'ordinaire très considérable, et plus considérable encore celle de s'apercevoir en temps utile d'une contravention commise. En conséquence, comme tout le monde est d'accord qu'il faut favoriser la navigation aérienne, le principe fondamental doit être que, sauf quelques exceptions, les aérostats circulent librement.... Un accord international devrait fixer les règles de police aérienne. »

En accord avec ces considérations, M. de Bar proposait un projet de règlement, dont le premier article disait : « Les aérostats affectés au transport de personnes ou de marchandises (2) doivent être inscrits dans des registres officiels. »

(1) Von Bar, *Observations et projet sur le régime des aérostats*, présentés à la Session de Paris. V. « Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 23, 1910, pp. 312 et ss.

(2) On pourrait ajouter *en service international*.

Pour la compilation de ces projets de règlements, M. Fauchille a été un véritable pionnier; depuis plus de dix ans, il a apporté à ce sujet des études et des soins constants, et en 1902 il présentait à la Session de Bruxelles de l'Institut de Droit International un rapport savant et un « projet de résolutions » qui ont formé la base des projets ultérieurs en vue des accords sur ce sujet et particulièrement des propositions présentées à la Conférence diplomatique convoquée à Paris en 1910.

Ce projet, loué sans réserves par M. Meili, juge si compétent lui aussi en la matière (1), fut présenté à cette session sans y être soumis à une discussion complète; mais les rapporteurs se bornèrent à prier l'Assemblée de délibérer sur les articles 7, 29, 30, 31 et 32 relatifs à la nature juridique de l'air (2), aux aérostats captifs (3) et aux ballons-sonde (4). L'Institut arriva à quelques résolutions en ce qui concerne la télégraphie sans fil, il n'y parvint pas pour le régime des aérostats, à part un vote de principe relatif à la liberté de l'air et à ses limites. Mais, de par son excellence intrinsèque, le rapport de M. Fauchille exerça une influence également notable, soit comme démonstration de la nécessité d'une réglementation internationale, soit comme indication de ses règles fondamentales, ou du moins des points fondamentaux auxquels ces règles devraient se référer.

(1) Meili, *Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht*, Zürich, Orell Füssli, 1908, pag. 15, note 6 : « Die Vorschläge von Fauchille sind in meinen Augen so treffich und so sorgfältig durchgedacht, dass ich sie in Anhange dieser Schrift abdrucken lasse. Damit will ich aber nicht sagen dass ich alle dort entwickelten Ideen akzeptiere ».

(2) *Annuaire*, etc., 1902, p. 32.

(3) *Ibid.*, pp. 77-82.

(4) *Ibid.*, pp. 82-86.

CHAPITRE X

LES DIFFÉRENTES ESPÈCES D'AÉRONEFS

La première question — question préjudicielle pourrait-on dire — dans toute réglementation juridique de la locomotion aérienne, est la distinction des diverses espèces d'aéronefs au point de vue des immunités plus ou moins nombreuses de chacune Ici l'analogie avec les navires s'imposait à l'esprit avant toute autre considération. Ceux-ci, en effet, tout comme les aéronefs, sont mobiles, peuvent porter des personnes et des choses et sont aptes à la locomotion ; les uns et les autres peuvent traverser un milieu — eau ou air — soumis ou non à une souveraineté; enfin le commencement et la fin du voyage, et toute interruption, volontaire ou forcée, de celui-ci, impliquent un contact direct avec un territoire. Si le mode de locomotion et le milieu traversé sont différents, les termes du rapport juridique entre le vaisseau et le territoire présentent donc dans les deux cas une analogie parfaite. Ainsi, les aéronefs doivent se diviser comme les navires en publics et privés. C'était la première des résolutions préliminaires proposées par M. Fauchille à l'Institut de Droit International, comme conclusion de son rapport de 1902 (1), avec une sous-distinction des aéronefs publics en civils et militaires (2).

La même distinction est reconnue nécessaire par M. de Bar ;

(1) *Annuaire* 1902, pp. 25-26.

(2) « Les aérostats sont de deux catégories : publics et privés. Les aérostats publics, c'est-à-dire affectés au service de l'Etat, sont mili-

cela résulte de ses propositions déjà mentionnées (1) de 1910, article 5 : « Les aérostats affectés au service des gouvernements porteront des marques qui les feront connaître comme aérostats publics de tel ou tel Etat. »

A la même époque, M. Fauchille présentait à l'Institut un projet qui reproduisait dans son premier article le principe déjà proposé par lui en 1902, mais avec cette brièveté plus grande qui convient à un projet ayant en vue non plus les résolutions d'un corps scientifique, mais les stipulations d'une convention internationale (2).

M. Meili (3), en adoptant cette distinction, la complétait par celle des aéronefs : *a*) appartenant à l'Etat et employés exclusivement par le chef de l'Etat et par ses représentants ; *b*) de guerre ; *c*) d'usage public général ; *d*) d'usage privé ; de façon à distinguer deux espèces dans chacune des deux catégories : aéronefs d'Etat et aéronefs privés. La même distinction se retrouvait dans une des propositions présentées par le Gouvernement français à la Conférence de Paris (1910), et tous les Etats participant à la Conférence y adhérèrent dans leurs propositions respectives, recueillies avant la réunion dans le Livre Jaune publié par le Gouvernement français.

Plusieurs de ces Etats admettaient la nécessité de la première distinction, mais ne faisaient pas de sous-distinction pour les différentes espèces d'aéronefs publics et privés. Le Gouvernement britannique distinguait les publics des privés, sans les sous-

taires ou civils.. Il importe peu pour la détermination de leur caractère que les ballons soient libres ou captifs... Leur forme et le nombre des individus qui composent l'équipage sont de même sans influence ».

(1) V. Von Bar, *loc. cit.*

(2) Fauchille, *Projet de Convention sur le régime juridique des aérostats en temps de paix.* « Art. 1. Les aérostats sont publics et privés ; les aérostats publics sont militaire ou civils. » Annuaire 1910, p. 305.

(3) Meili, *Das Luftschiff*, etc., p. 11.

distinctions entre militaires et civils d'une part, entre aéronefs de commerce et de plaisir d'autre part ; mais comme aéronefs privés à soumettre aux dispositions de la future convention, ce Gouvernement, d'après les réserves précédant ses propositions (1), entendait uniquement les *foreign going*, tandis que les aéronefs privés destinés seulement à la circulation intérieure devaient être laissés aux dispositions unilatérales des divers Etats, soit pour leur fonctionnement normal, soit pour leur contact éventuel avec le territoire d'un autre Etat. Dans le même sens étaient conçues, mais sans cette dernière réserve, les réponses de la Bulgarie, de la principauté de Monaco, du Luxembourg et de la Russie : cette dernière entendait par aéronefs publics tous ceux appartenant à l'Etat et montés par un personnel au service de l'Etat. L'Autriche-Hongrie et le Danemark admettaient la sous-distinction des aéronefs d'Etat en militaires et de service public pacifique ; et le Gouvernement belge, s'inspirant de la solution adoptée en droit international maritime pour les bateaux-poste, réclamait un régime spécial pour les aéronefs qui, sans être publics, seraient destinés à un service public, et spécialement au transport d'un courrier postal. Les mêmes idées inspiraient la proposition de la Suisse, si avancée en matière d'étatisation : elle distinguait les aéronefs publics en militaires et civils, rangeant parmi ces derniers même les aéronefs appartenant à des entreprises de transports concédées par l'Etat.

La réponse de l'Italie n'était pas unique pour chaque point du programme, car au lieu de créer, comme en Grande-Bretagne, une Commission interministérielle, on avait voulu recueillir et communiquer les avis des divers ministères compétents. Le Ministère de l'Intérieur était pour la distinction des aéronefs en publics et privés sans sous-distinction parmi les publics ; les Ministères de la Marine, de la Guerre, des Postes et Télégraphes et des Travaux publics préféraient, d'accord avec M. Fauchille, la sous-distinction des aéronefs publics en mili-

(1) V. pp. 64-65.

taires et civils destinés généralement à un service public. Même réponse sur ce point de la part de la Commission nommée par le Touring-Club italien : celle-ci avait pour base de discussion un rapport d'un de ses membres, le professeur G. C. Buzzatti. La Commission proposait de considérer comme aéronefs publics :

1° Les aéronefs militaires, c'est-à-dire ceux placés sous le commandement d'un officier de l'armée ou de la marine ayant reçu mission de l'Autorité militaire, et montés par un équipage militaire ;

2° Ceux destinés à un service d'Etat (communications, postes, douanes, police, etc.), même au cas où le service est exercé, avec concession de l'Etat, par des sociétés privées ;

3° Ceux appartenant à l'Etat, même s'ils ne sont pas destinés à des services publics spéciaux.

Elle proposait en outre de considérer comme privés tous les autres aéronefs.

Si l'on pense à la façon dont, en droit maritime, l'unique distinction entre la condition juridique du navire de commerce et celle du navire de guerre s'est vu remplacer par une série de nuances juridiques, à tel point que le navire de l'Etat n'a pas toujours tous les privilèges du navire de guerre et que le navire privé jouit parfois de certaines immunités qui ne correspondent pas à l'idée normale et traditionnelle de navire marchand, on ne trouve pas oiseux le débat au sujet de ces distinctions ; d'autant plus qu'il s'agissait de préparer une Conférence qui devait formuler des règles conformes aux réalités juridiques et propres à éviter, dans la pratique, les incertitudes et les conflits. On doit donc approuver la Conférence de Paris d'avoir, dans son Projet de convention, après la distinction des aéronefs privés et publics, divisé à nouveau ces derniers en militaires et de police, appliquant d'une façon différente aux uns et aux autres les règles de droit commun (1).

(1) *Conférence* citée. Projet d'une convention internationale relative à la navigation aérienne. *Procès-verbaux et annexes*, pp. 189-199, art. 1-3, 40, 41 et 47.

CHAPITRE XI

CONDITION JURIDIQUE DES AERONEFS

La distinction des différentes espèces d'aéronefs, suivant que ceux-ci appartiennent complètement ou partiellement à l'Etat, est liée, comme pour les navires, à la détermination de leur condition juridique. « Il semble logique, écrivait M. Pittard dans son « Résumé de rapport » au Congrès de Vérone, d'assimiler les aéronefs aux navires..... (en les considérant) comme une portion du territoire ; et il y aura lieu de faire, entre les aéronefs, la même différence qui existe entre les vaisseaux de l'Etat et les navires des particuliers ». La faculté pour chaque Etat d'exercer le droit de police sur la colonne d'air qui domine son territoire, dans les limites fixées à la surface par ses frontières, n'est pourtant pas, comme pour la mer territoriale, une manifestation de la souveraineté territoriale, mais bien plutôt un complément de la souveraineté exercée sur le territoire sous-jacent ; et elle se concilie avec ce principe que « la frontière de l'Etat n'est pas dans l'espace, mais sur le sol » (1).

C'est précisément pourquoi, une fois sauvegardées ces exigences de défense et de protection préventive, les lois du pays de l'aéronef doivent normalement rester les plus qualifiées pour régler les situations juridiques qui se sont produites au cours du voyage, sans distinctions analogues à celles que fait le droit ma-

(1) V. les *Conclusions* de Pittard, n° VIII.

ritime entre les eaux territoriales et non territoriales. Ce principe fondamental sur la condition juridique des aéronefs était affirmé par M. de Bar dans le *projet de règlement* présenté en 1910 à l'Institut de droit international. Il y proposait en effet deux articles d'après lesquels : « Les aérostats sont réputés faire partie du territoire de l'Etat dans les registres duquel ils sont inscrits, aussi longtemps qu'ils se trouvent dans les airs, sans contact avec le sol, et à quelque proximité qu'ils soient de celui-ci ; toutefois, en ce qui concerne les dommages et lésions causés soit par un aérostat même, soit par des personnes à bord, à des objets ou à des personnes qui ne se trouvent pas à son bord, ni à bord d'un aérostat de la même nationalité, la loi territoriale sera appliquée tant pour la responsabilité pénale, que pour les actions en dommage-intérêt. Lorsqu'il est impossible de constater, avec une certitude suffisante, si, lors de l'événement donnant naissance à une action civile, l'aérostat se trouvait dans la zone enveloppant le territoire d'un autre Etat, on appliquera la loi nationale de l'aérostat. Les aérostats affectés au service des Gouvernements. ... jouiront du privilège d'exterritorialité ; mais ils observeront les lois des Etats dont ils franchissent les frontières, et par les mers territoriales desquels ils passent (1) ».

L'article proposé par M. de Bar méritait d'être reproduit en entier ; il indique aussi bien que possible le principe qui détermine la condition juridique des aéronefs, et en outre celui qui détermine la condition juridique de l'espace, d'où dérive nécessairement celle des aéronefs qui le traversent. M. Giannini, en relatant dans la « Rivista delle comunicazioni » (2) les résultats du Congrès de Vérone, écrivait, faisant allusion au mémoire de M. Gordini et au rapport résumé de M. Anzilotti : « Donc, pas de liberté de l'air, ni de communauté de l'air entre les Etats, mais liberté de navigation dans l'air admise comme principe par les Etats, et

(1) Propositions de M. de Bar, *Annuaire de l'Institut de dr int.*, 1910, p. 318, art. 4 et 5.

(2) « Rivista delle Comunicazioni », juin 1910, p. 522.

tempérée par les restrictions nécessaires pour le gouvernement des mêmes Etats. » Et il concluait : « Etant donnée cette source, on peut concevoir logiquement que plusieurs Etats s'entendent pour une réglementation commune de la navigation aérienne, même dans l'air libre. »

Qu'une telle réglementation internationale soit nécessaire pour qu'un Etat puisse obtenir l'exécution des règles édictées par lui, cela est évident pour quiconque envisage les conditions indispensables à l'existence et au développement de la locomotion aérienne. Mais on arrive plus facilement à justifier cette réglementation internationale en considérant avec M. de Bar tout l'espace, au-delà de la zone occupée effectivement par chaque Etat, comme une chose appartenant à tous, avec une répartition de réserves et d'attributions qui sont garanties collectivement, seul moyen d'obtenir l'uniformité des solutions, des restrictions et des sanctions. Cette idée fondamentale sur la nature juridique du milieu traversé s'harmonise avec la condition juridique des aéronefs qui le traversent : ceux-ci ont droit à moins d'immunités s'ils sont publics, et à plus s'ils sont privés, qu'il n'en est dû aux navires publics ou privés en haute mer et dans les eaux territoriales.

L'analogie de la condition juridique des navires et des aéronefs augmente après l'atterrissage, car alors la différence est plus complète entre les aéronefs privés et publics; ces derniers en effet, d'après le projet déjà cité de M. Fauchille (1), « ont droit en pays étranger au privilège de l'exterritorialité ». L'aéronef privé se trouve au contraire, relativement au territoire où il a atterri, si c'est un territoire étranger, dans une condition analogue à celle du navire marchand ancré dans les eaux territoriales étrangères. Cette idée était en général admise, avant la Conférence de Paris de mai 1910, dans les réponses et les propositions des différentes Puissances ayant accepté d'y prendre part.

(1) *Projet* de 1910, art. 24, Annuaire de l'Inst. de dr. int., 1910, p. 310.

La condition privilégiée des aéronefs publics était admise par tous les Etats, sauf l'Autriche-Hongrie qui n'était disposée à admettre l'exterritorialité pour aucune catégorie d'aéronef.

La Grande-Bretagne et le Danemark admettaient sans plus l'assimilation des aéronefs publics aux navires de guerre. La principauté de Monaco, en l'admettant, faisait implicitement la réserve de futurs accords différents. L'Allemagne faisait allusion à de tels accords tout en reconnaissant l'opportunité du privilège d'exterritorialité pour les aéronefs militaires, sauf à l'Etat où ceux-ci atterrissent à prendre les mesures de sécurité nécessaires. La Russie voulait admettre le privilège de l'exterritorialité pour les seuls aéronefs militaires et non pour tous les aéronefs publics. La Bulgarie reconnaissait l'exterritorialité, mais réclamait des règles exceptionnelles pour l'aéronef convaincu d'espionnage en temps de paix ; la Belgique, tout en admettant le privilège, réclamait aussi un régime spécial pour les aéronefs qui, sans être publics, seraient destinés à un service public et spécialement au transport d'un courrier postal ; et la Suisse, tout en voulant prendre comme point de départ les règles du droit commun, même pour le régine des aéronefs publics, et refuser par conséquent à ces derniers le privilège d'exterritorialité, admettait pourtant relativement à ceux-ci quelques règles particulières, soit pour l'équipage, soit pour le chargement.

En Italie, le Ministère de l'Intérieur se prononçait pour le moment contre toute disposition spéciale au sujet des aéronefs publics non militaires ; pour ces derniers, il trouvait contradictoire de reconnaître l'exterritorialité, et en même temps de les obliger à ne pas franchir la frontière sauf cas de force majeure ; d'autant plus qu'il est impossible de délimiter l'espace supérieur au territoire et d'y faire une distinction analogue à celle entre mer libre et mer territoriale. Le Ministère de la Guerre rappelait aussi que les aéronefs militaires ne doivent pas sortir de leurs territoires respectifs ni atterrir ailleurs sans un accord entre les Etats intéressés ; il admettait le privilège pour les aéronefs publics non militaires.

Quant aux militaires, il apparaît clairement, par ce qui vient

d'être rapporté et par l'examen des réalités, qu'ils doivent en partie être assimilés aux navires de guerre, en ce sens que leur pénétration sur le territoire présuppose une concession de l'autorité territoriale, après laquelle ils pourront invoquer l'exterritorialité (1), et en partie être assimilés à un corps de troupes d'un Etat qui a passé la frontière et pénétré sur le territoire d'un autre, en ce sens qu'ils ne peuvent invoquer aucun privilège, et sont au contraire exposés à une capture momentanée et à l'expulsion du territoire.

Quant à l'aéronef privé étranger, son entrée sur le territoire doit être considérée évidemment comme un phénomène normal, et il est tout aussi normal qu'il soit soumis au droit commun territorial pour la surveillance, la juridiction, la douane et la police. Afin que ces droits puissent s'exercer, il est nécessaire que l'aéronef qui atterrit en territoire étranger ne puisse aucunement se soustraire à la surveillance des autorités locales, qu'il doive, suivant les propositions britanniques à la Conférence de Paris, rester immobile jusqu'après les déclarations douanières et qu'il soit soumis aussi aux règlements municipaux.

Pour faciliter les opérations douanières, il serait bien aussi, comme l'indiquaient les propositions françaises, de présenter un manifeste établi au lieu de chargement et visé par l'autorité compétente de ce lieu. Cette note, visée par l'autorité de l'Etat d'exportation, devrait se référer seulement, comme le spécifiaient les propositions allemandes et danoises, aux objets ne formant pas partie de l'équipement de l'aéronef, et ne constituant pas des éléments nécessaires à sa locomotion.

Le Gouvernement luxembourgeois, sans s'arrêter aux détails, proposait, lorsqu'on autoriserait le transport par aéronefs de personnes et de marchandises, de prendre des mesures spéciales pour garantir l'intérêt douanier des divers Etats de passage ou

(1) V. « Journal de droit international privé », 1909, pp. 1010-1015 : *Du régime juridique de la navigation aérienne dans les rapports internationaux*, spéc[t] p. 1012.

d'atterrissage. Et, en attendant, il réclamait des accords internationaux pour affirmer à nouveau que les aéronefs étrangers sont soumis au droit local pour la déclaration et l'inspection des marchandises, et pour le paiement des droits de douane.

On devrait, des choses qui forment un chargement au sens de l'industrie des transports, distinguer par consentement unanime celles qui constituent des accessoires de l'aéronef : effets personnels et objets de ravitaillement de l'équipage, approvisionnement du véhicule lui-même, indispensable à sa marche comme le combustible pour un navire à vapeur (1).

Cette seconde catégorie de choses devrait être exemptée des droits de douane. Il en serait de même pour les aéronefs quand ils sont de passage et que non seulement ils pénètrent sur le territoire pour l'abandonner à nouveau, mais qu'en outre ils ne sont pas destinés à prendre la nationalité du pays d'atterrissage. Cela était déjà admis par les propositions françaises primitives ; et le Gouvernement britannique, d'accord en cela avec le danois et l'allemand, proposait de leur étendre les facilités déjà en usage pour les automobiles de passage (2). La Bulgarie voulait que l'aéronef fût soumis seulement au droit de séjour dans les ports d'accès ; la principauté de Monaco réservait aux autorités du territoire d'atterrissage la faculté de frapper l'aéronef d'un léger droit de statistique. Cette faculté, même si elle n'est pas explici-

(1) Voir aussi les propositions austro-hongroises et allemandes dans l'*Exposé des vues des Puissances*. Paris, Imprimerie Nationale, 1909.

(2) V. Convention de Paris du 11 octobre 1909, entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Italie, Monaco, le Portugal, la Roumanie et la Serbie, relative à la circulation internationale des automobiles, art. 1-4, en ce qui concerne la liberté de circulation et le régime douanier. — Meili, *Die Kodification des Automobilrechts*, Wien, 1907, 6e partie, p. 168, et « Journal de droit international privé », 1908, pp. 724-739. — Meili et Plumon, *La situation des automobiles en droit international*, ch. IV, pp. 733-735.

tement réservée, doit du reste être considérée comme sous-entendue dans toutes les autres réponses des Puissances adhérentes. En effet, le droit maritime lui aussi et le droit fluvial international distinguent très justement les contributions qui correspondent à un service public utile indistinctement à tous les navires et à la navigation, de celles qui ont un caractère fiscal, et ils soumettent aux premières même les navires exemptés des autres.

Ce point de vue était adopté expressément par le Ministèr de la Guerre italien, qui admettait le prélèvement d'un droit d'atterrissage, à la condition qu'il correspondît aux dépenses supportées par l'Etat pour assurer la sécurité de ce genre de communications; et il indiquait comme mesure le dixième des droits de douane. L'interprétation devait être la même pour la réponse de la Belgique en faveur de la franchise temporaire de l'aéronef, sous condition de réexportation. Le Luxembourg indiquait comme extensible aux aéronefs la disposition en vigueur dans le Grand-Duché, suivant laquelle les véhicules étrangers servant au transport des personnes ou des marchandises et pénétrant, pour effectuer ce transport, sur le territoire, sont exempts des droits de douane,à moins qu'ils ne restent sur le territoire. La Russie admettait aussi que l'aéronef venu d'un autre Etat et faisant un arrêt d'une certaine durée pour retourner ensuite dans son pays, ne devait pas payer les droits de douane.

Le Ministère italien de la Marine entendait soustraire *pour le moment* l'aéronef étranger à ces droits de douane ; le Ministère de la Guerre voulait subordonner cette indemnité à la condition que l'aéronef ne restât point sur le territoire plus de six mois : tandis que le Ministère des Finances voulait remplacer l'exemption pure et simple par le bénéfice des importations et exportations temporaires. La Suisse réclamait des garanties de réexportation pour l'aéronef qui ne serait pas destiné à acquérir la nationalité de l'Etat dans le territoire duquel il avait atterri, ou pénétré d'une autre manière, et préconisait pour les aéronefs ce qui avait été fait pour les automobiles, à savoir une

entente entre les associations aéronautiques pour fournir aux administrations douanières les garanties nécessaires en vue de la réexportation des aéronefs ayant atterri dans un territoire autre que celui de l'Etat auquel ils appartiennent.

M. Buzzati, dans le rapport approuvé par la Commission du Touring-Club pour la même Conférence de Paris, déclarait (art. 13), « désirable que l'aéronef en cours de route fût exempt de droits de douane » ; il reconnaissait « à tout Etat le droit d'imposer une taxe d'importation sur l'aéronef qui, construit à l'étranger, serait, par la voie aérienne ou autrement, transporté dans cet Etat pour y être immatriculé » ; et pour le cas où l'on ne voudrait pas admettre, pour les aéronefs en cours de route, l'exemption complète des droits de douane, il réclamait l'institution « pour eux de documents de validité internationale ayant un rôle et un but analogue à ceux des triptyques pour les automobiles et devant garantir la liberté de circuler sans être soumis à des droits de douane pendant toute la durée indiquée sur le document lui-même ».

Ainsi, disait le rapport de M. Buzzati, « on évitera de créer des règles spéciales et compliquées pour le régime douanier des aéronefs, et on n'entravera en rien leur libre circulation, tant par la voie aérienne que par tout autre moyen de transport ».

La Conférence décidée par le Conseil des ministres français dès le 15 décembre 1908, et à laquelle se référaient le programme en 15 articles distribué par le Gouvernement français ainsi que les réponses et propositions détaillées des divers Gouvernements (1), se réunit à Paris le 18 mai 1910 et fut ajournée *sine die* le 29 juin (2) ; elle a laissé comme résultat de ses travaux

(1) *Conférence internationale de navigation aérienne. Exposé des vues des Puissances d'après les mémorandums adressés au Gouvernement français.* Paris, Imprimerie Nationale, 1909.

(2) A la vérité le président, M. Renault, avait proposé à la dernière séance l'ajournement au 1er décembre, et la Conférence avait fixé au 29 novembre la date de sa prochaine réunion ; mais cette date était subordonnée à un avis officiel ultérieur du Gouvernement

un Projet de protocole de clôture constituant un projet de convention qui peut-être sera pour le droit international de la navigation aérienne ce qu'ont été les résultats de la Conférence de Bruxelles de 1874 pour la codification du droit de guerre terrestre. Dans ce projet on avait donné satisfaction aux tendances qui prédominaient dans les réponses des divers Gouvernements, soit pour la condition juridique de l'aéronef et la distinction entre les véhicules publics et privés (1), soit pour la circulation internationale et les rapports douaniers (2).

français ; et faute de cet avis la reconvocation resta sans effet à la date qu'on avait fixée. — V. *Conférence internationale de navigation aérienne. Procès-verbaux des séances et annexes. Paris,* 18 *mai*-29 *juin* 1910. Paris, Imprimerie Nationale, 1910, pp. 23 et 62-64.

(1) *Procès-verbaux* déjà cités, pp. 188-199. Projet d'une convention internationale relative à la navigation aérienne, chap IV : « Des règles à observer lors du départ, de l'atterrissage et en cours de route », art. 29 et 30, et chap. VI : « Des aéronefs publics » ; art. 40, « aéronefs publics » ; art. 41, « aéronefs militaires » ; art. 44 : « Le départ et l'atterrissage des aéronefs militaires d'un Etat contractant dans le territoire d'un autre Etat ne seront admis qu'avec l'autorisation de ce dernier Etat. De même chaque Etat contractant est libre d'interdire ou de régler, suivant ses intérêts, le passage au-dessus de son territoire des aéronefs militaires des autres Etats contractants » ; art. 45, « séjour de nécessité » ; art. 46 : « Lorsque le séjour de l'aéronef militaire dans les limites et au-dessus du territoire d'un Etat étranger doit être considéré comme légitime, conformément aux articles 44 et 45, il jouira du privilège de l'extraterritorialité ».

(2) Art. 33 : « Les aéronefs atterrissant en pays étranger et destinés à être réexportés bénéficieront, ainsi que leur équipement, de l'exemption des droits de douane moyennant l'accomplissement des formalités exigées à cet effet dans chaque pays, telles que celles de l'acquit-à-caution, de l'admission temporaire, de la consignation des droits ou du triptyque.

« Les approvisionnements et les matières destinées au fonctionnement des appareils bénéficieront des tolérances en usage dans les

Etats contractants. Les bagages et objets personnels des aéronautes ou des passagers embarqués à bord d'un aéronef seront, lors de l'atterrissage en pays étranger, soumis au même traitement que les objets de même nature que les voyageurs ou passagers importent par les frontières de terre ou de mer ». V. pour les Discussions, *loc. cit.*, pp. 384-425.

CHAPITRE XII

GARANTIES RELATIVES A LA CONSTRUCTION

L'importance du facteur internationnal dans la réglementation juridique de la navigation aérienne saute aux yeux en ce qui concerne les garanties relatives à la construction des aéronefs et à leur usage. La première garantie devrait avoir trait aux constructeurs. Le capitaine Crocco, traitant de la « navigation aérienne » au Congrès de la « Société italienne pour le progrès des Sciences » à Padoue (1), déplorait que dans cette application scientifique comme dans beaucoup d'autres, « à peine avait-on quitté les nobles arènes de la théorie pour les luttes confuses de l'industrie, à un petit nombre de noms de valeur s'en fussent mêlés beaucoup d'insignifiants. » Et il ajoutait : « Il est regrettable que la grande masse des imitateurs se soit mise à construire des dirigeables et des aéroplanes sans aucun bagage de principes solides, uniquement pour spéculer dans un champ où règne encore une grande liberté sans aucune discipline. »

Pour la sécurité publique de tous les pays, il est nécessaire que cette liberté soit disciplinée. Dans ce but. M. Zocco-Rosa préparait pour le Congrès de Vérone un rapport sur « les garanties de capacité des constructeurs d'appareils aériens » ; il proposait d'interdire la construction de véhicules aériens à quiconque ne serait pas muni d'une patente spéciale concédée par

(1) « Atti della terza riunione della Società Italiana per il progresso delle scienze », Settembre 1909, Roma 1910, pp. 299-300.

le ministère compétent. Les conditions pour l'obtenir serait les suivantes : être majeur ; n'avoir jamais été condamné pour tromperie, faux ou autre attentat à la foi publique ; et avoir subi, sur des programmes à déterminer, un examen théorique et pratique. En outre, M. Zocco-Rosa aurait voulu distinguer les constructeurs de véhicules aériens en deux catégories : de 1re classe, avec patente illimitée, autorisés à construire toute espèce de véhicules aériens ; et de 2e classe, à patente limitée, autorisés à la construction de dirigeables seulement ou d'aéroplanes seulement. Il justifiait cette proposition en faisant remarquer que la construction des aéroplanes et celle des dirigeables sont bien différentes, et que, s'agissant de deux méthodes de locomotion aérienne profondément distinctes, l'examen théorico-pratique devrait être différent lui aussi pour ceux qui veulent obtenir la patente illimitée de constructeur de véhicules de tout genre, et pour ceux qui aspirent seulement à la patente limitée de constructeur d'aéroplanes ou de constructeur de dirigeables.

De même l'avocat Trentin, dans un rapport préparé pour le même Congrès sur « la nature juridique et l'étendue des nouveaux droits et des nouvelles fonctions de l'Etat en matière de navigation aérienne », énumérait parmi « les *mesures préventives de police de la locomotion aérienne* », celles relatives aux « garanties de capacité des constructeurs. »

Mais à ces propositions on pourrait opposer une sorte de question préjudicielle. Sans doute la construction des aéronefs exige des aptitudes techniques parfaites chez le constructeur, et ces aptitudes sont d'autant plus importantes que la sécurité de nombreuses vies humaines en dépend. Mais la construction des aéronefs est en développement ; de simple application scientifique elle devient une industrie ; pendant longtemps encore, et sans trêve, elle devra tenter des voies nouvelles et expérimenter de nouveaux types. Danc ces conditions, l'examen que l'on ferait subir au constructeur pour la patente ne donnerait pas une sécurité absolue à l'égard de ses produits ; et d'autre part la sécurité relative que l'on peut actuellement obtenir sera suffi-

samment garantie par les seules lois de la concurrence ; d'autant plus que, si d'autres produits de l'industrie peuvent être ou excellents, ou bons, ou médiocres, ou mauvais, les aéronefs, et spécialement les aéroplanes, dans la mesure toute relative actuellement possible, ne peuvent être qu'aptes ou non aptes à la locomotion ; dans ce dernier cas, la démonstration évidente de leur inaptitude à la locomotion ne saurait manquer, et la presse périodique en répandra certainement partout la nouvelle. Le constructeur incapable de soutenir la concurrence sera ainsi absolument éliminé, mieux que par toutes les patentes.

Aussi faut-il approuver, je crois, les réserves de M. Gemma dans son rapport au Congrès de Vérone sur les « premières lignes d'une Union internationale d'aviation ». Parlant des qualités professionnelles à exiger des constructeurs, il se justifie de n'avoir pas inséré dans son projet de convention un article spécial à leur sujet, « l'inscription obligatoire de tout appareil dans le registre national, communicable aux autres Etats contractants, semblant une précaution suffisante ».

La même idée inspirait les travaux préparatoires de la Conférence de Paris; et avec raison ; car la vérification de l'aéronef, faite avant qu'on l'autorise à servir pour la locomotion, suffit à garantir la sécurité publique et la vie humaine sans que le constructeur fournisse des preuves préventives et générales d'aptitude technique, tandis que cette dernière garantie serait tout à fait insuffisante si elle n'était pas suivie de l'autre (1).

La garantie indispensable relative à la construction des véhicules aériens peut donc se réduire à la constatation des qualités de l'aéronef ; le second groupe des règles proposées par M. Zocco-Rosa (2) se rapporte à ce sujet : « Aucun aéronef ne pourra entreprendre d'ascension sans qu'une visite et une épreuve spéciales, à renouveler chaque fois, aient démontré le bon état de

(1) E. Lochet, *L'inutilité d'un « bureau Veritas » aérien*, « Rev jur. int. de la loc. aér. », déc. 1910, pp. 325-331.

(2) Rapport cité, nos 6-9.

navigabilité aérienne et les conditions satisfaisantes de sécurité et de construction, suivant le *Réglement* à établir; ce règlement déterminera l'outillage, les agrès et instruments dont devra être pourvu tout véhicule aérien avant d'entreprendre l'ascension; et tout aéronef subira une seconde visite avant l'ascension pour établir qu'il ne manque aucun objet nécessaire à son équipement. » Le futur règlement aurait à déterminer l'époque et la forme des deux visites.

M. Meili réclamait aussi d'une façon générale ces garanties; mais, « laissant le dernier mot aux techniciens », il se bornait (1) à recommander qu'on surveillât les conditions de sécurité de l'aéronef. Celui-ci devrait être soumis à une réception comme c'est l'usage pour les constructions de chemins de fer. L'octroi du pavillon serait subordonné à son bon fonctionnement, que certifierait un permis de navigation, mentionné sur un registre spécial et attesté par un document remis au capitaine. Dans ce but M. Fauchille, dans son Projet de convention présenté à l'Institut de droit international, proposait la règle suivante (art. 5) : « Pour être admis à circuler, tout aérostat privé doit avoir un permis de circulation indiquant sa nationalité et les dispositions essentielles de l'appareil », ajoutant que « dans chaque Etat un règlement intérieur détermine les conditions auxquelles seront délivrés, après un essai de navigabilité, les permis de circulation aérienne », et qu' « à toute époque le service compétent aura le droit de visiter les aérostats admis à circuler ; et le permis de circulation sera retiré aux aérostats qui ne rempliraient plus les conditions requises pour naviguer ».

La nécessité d'un permis de circulation et d'un contrôle de la navigabilité des aéronefs était admise en substance par tous les Etats adhérents à la Conférence de Paris. La Grande-Bre-

(1) Meili, *Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht*, Zürich, Orell Füssli, 1908, pp. 23-24. — Meili, *I problemi giuridici dell'aviazione*, « Rivista delle Comunicazioni », fév. 1910, p. 112.

tagne admettait la nécessité du permis initial de navigation pour les aéronefs privés, mais elle estimait prématuré un accord international qui subordonnerait obligatoirement l'octroi du permis à une démonstration de l'aptitude de l'aéronef à voler au-dessus d'endroits publics : pour cela, et aussi pour fixer les conditions à remplir et la nature des épreuves, il était préférable d'attendre que l'aéronautique eût fait de plus grands progrès. La France réclamait l'obligation internationale du permis initial de navigation ; celui-ci pourrait être donné, dans chaque pays, suivant les règles respectives de droit interne, sa validité étant d'ailleurs reconnue par les autres Etats ; il pourrait être retiré de la même façon. L'Allemagne était d'accord avec la France sur ce point. D'après l'Autriche-Hongrie au contraire, le caractère international de cette obligation devait entraîner l'uniformité des conditions exigées : celles-ci seraient fixées d'accord par les associations aéronautiques.

La Bulgarie faisait expressément une réserve qui était du reste impliquée dans les réponses de tous les autres gouvernements. Tout Etat doit vérifier l'aptitude à la locomotion, mais il n'est pas tenu à une surveillance qui paralyserait les inventeurs en les empêchant de s'exposer au danger par de nouvelles expériences, si ces expériences ont lieu sans sortir du territoire. En outre, le Gouvernement bulgare estimait qu'un aéronef devait avoir un permis de navigation de tout Etat sur le territoire duquel il pénétrerait.

Le Gouvernement de Monaco proposait que le permis initial de navigation fût donné dans chaque pays par une commission spéciale analogue aux commissions d'armement des navires ; elle serait chargée de constater l'aptitude de la machine à sillonner l'air en toute sécurité (1).

Ce permis serait nécessaire pour les aéronefs destinés à un service public, et devrait, comme dans les propositions du

(1) V. pour l'Italie le Règlement du 20 mai 1897, n° 671, art. 44 et 45.

Luxembourg, être confirmé à des périodes déterminées et après les réparations importantes du véhicule. Dans le pays d'origine ces vérifications seraient suivies de l'immatriculation, dans des conditions analogues à celles en vigueur pour les navires de commerce; l'échange des listes aurait lieu entre les Etats, obligatoirement pour les aéronefs faisant un service public, et, pour les privés, à partir d'un certain tonnage seulement.

La Russie demandait que le permis initial fût valable seulement pour une période à déterminer et qu'il émanât des autorités locales de police pour la faculté de libre circulation et des inspecteurs techniques pour l'aptitude matérielle de l'aéronef à la locomotion. Elle voulait aussi, comme la Bulgarie, que partout où un aéronef provenant de l'extérieur franchirait les frontières, il dût être muni d'un passeport de bord visé par les autorités diplomatiques ou consulaires de l'Etat sur le territoire duquel il voudrait atterrir; ce passeport serait valable pour six mois seulement.

Le double permis technique et de police réclamé par la Russie fournissait la réponse opportune à un doute exprimé par le Gouvernement suisse. Ce dernier admettait que le permis initial fût nécessaire, mais ajoutait qu'il n'impliquait pas de garantie quant à la qualité de l'aéronef. Or, si l'aéronef est soumis à la vérification technique d'un corps investi par l'Etat d'une compétence officielle, la garantie, dans le sens usuel du mot, est complète ; mais elle ne saurait exister aucunement au sens juridique, car elle comporte simplement une indication autorisée que le véhicule possède les qualités et les éléments de sécurité propres au type normal de l'espèce d'appareils à laquelle il appartient, sans aucune obligation à réparation de la part de l'Etat vérificateur en cas d'accident. Tel est précisément le cas pour les vérifications admises ou voulues par les autres Etats : on y voit bien l'élément technique, mais celui de police, représenté par les conditions de capacité et d'aptitude morales des constructeurs et des pilotes, ne s'y trouve pas.

En Italie, le Ministère de l'Intérieur faisait une réponse en par-

tie analogue à celle de la Bulgarie : le permis initial de navigation ne devrait pas être accompagné de restrictions pouvant entraver les progrès techniques, comme cela se produirait si l'on exigeait une instruction garantissant la sécurité personnelle du pilote et de ceux qui monteraient à bord de l'aéronef. Le Ministère des Travaux publics proposait en outre, dans le même ordre d'idées, que le permis de circulation ne fût pas obligatoire pour les aéronefs destinés à des expériences en des endroits qui ne présenteraient pas de danger pour la sécurité publique ; on distinguerait, au point de vue du permis, les aéronefs en service public des aéronefs privés ; la vérification du gouvernement serait exigée pour les premiers seulement ; pour les autres, les certificats des sociétés aéronautiques suffiraient. Les propositions des Ministères italiens de la Marine et de la Guerre ne contenaient pas trace de cette distinction : le second voulait que l'aéronef fût soumis à des épreuves de stabilité et de sécurité pour les passagers, et à une inspection annuelle de la part d'une commission technique spéciale.

Le Ministère de la Justice faisait sur ce point diverses propositions destinées à compléter le programme du Gouvernement français ; quelques-unes avaient trait précisément à la détermination des qualités de l'aéronef : on devrait examiner si la navigation aérienne, même limitée au transport des passagers et des marchandises, devait former l'objet d'une concession préalable comme pour l'exercice d'un droit souverain de l'Etat ; déterminer le régime applicable à l'aéronef évoluant au-dessus de la mer ; régler le droit de visite dans l'intérêt de la douane ; déterminer la compétence judiciaire pour les délits commis pendant le voyage aérien ; enfin décider si l'on devait établir un régime spécial pour les ballons captifs et proclamer la liberté absolue pour les ballons-sonde non montés.

Les propositions de la Commission du Touring-Club étaient d'accord en substance avec celles du Ministère des Travaux publics ; la Commission devait naturellement s'intéresser plutôt aux aéronefs privés qu'à ceux destinés à un service public. Dans

ce but elle proposait que « l'aéronef dût obtenir, comme condition de l'immatriculation, un permis initial de navigation » ; chaque Etat conserverait la fixation des « règles relatives à la concession du permis, concession qui serait subordonnée à des conditions déterminées, pareilles pour les divers Etats, en ce qui concerne la navigabilité de l'aéronef ». A vrai dire, cette proposition n'est pas très claire si l'on ne recourt pas à l'idée, qui inspirait la proposition russe, d'un double permis, et si l'on ne l'interprète pas en ce sens que chaque Etat déterminera, en ce qui a trait aux exigences de police, les conditions nécessaires pour obtenir le permis de navigation sur son territoire, tandis que les conditions de caractère technique seront déterminées d'une manière uniforme dans tous les Etats. Ce qui montre encore que les propositions de la Commission se rapportaient exclusivement aux aéronefs privés, c'est le vœu « que la faculté de concéder le permis soit attribuée par chaque Etat à des sociétés sportives et techniques nationales du même Etat, pour ne pas entraver par d'inutiles formalités bureaucratiques le développement du tourisme aérien ». D'après les mêmes propositions, aucun permis ne devrait être exigé pour les aéronefs publics. Et cela est évident, car leur aptitude à voler est suffisamment garantie par l'autorité de l'Etat auquel ils appartiennent et dont ils dépendent. Mais entre eux et les aéronefs privés, il y a ceux qui, tout en appartenant à des individus isolés ou à des sociétés, exercent le transport public : pour ces véhicules, la nécessité du permis initial subsiste, et la concession n'en saurait être attribuée à une société technique : elle doit être réservée à un organe de l'Etat.

La Conférence de Paris avait tenu compte de ces tendances diverses dans le chapitre second du Projet de Convention annexé à son projet de Protocole de clôture. Dans ce chapitre, relatif aux « certificats de navigabilité et aux brevets d'aptitude », on reconnaissait la nécessité d'un certificat de navigabilité délivré ou rendu exécutoire par l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité (art. 11). La délivrance du certificat était subordonnée à la démonstration d'un minimum d'aptitude à la locomotion, résultant

d'essais effectués devant une autorité publique de l'Etat, ou devant une association aéronautique habilitée par lui. L'une ou l'autre autorité devait être chargée de procéder à des visites périodiques, à mentionner sur le certificat, pour vérifier la persistance de l'aptitude de l'aéronef à la navigation.

On dispensait pourtant de ces essais les ballons libres et les appareils d'aviation appartenant à un type dont la navigabilité aurait été déjà dûment constatée (art. 12). On assurait l'identification en disposant (art. 13) que le certificat de navigabilité devrait contenir : le nom et le domicile du constructeur, la date de la fabrication, le numéro ou autre marque d'identification donné à l'appareil par le constructeur ; la photographie des ballons dirigeables et des appareils d'aviation et les caractéristiques de l'aéronef (1). Les certificats n'étaient déclarés valables, au point de vue international, que dans les rapports entre Etats contractants ; on assurait ainsi à chacun de ceux-ci, sinon l'uniformité des conditions (2), du moins la connaissance certaine des conditions procurant à un aéronef la faculté de circulation dans les rapports entre Etats contractants (art. 17). Cette limitation était rendue nécessaire par la disposition qui venait ensuite dans le Projet (art. 18), d'après laquelle les « certificats de navigabilité délivrés ou rendus exécutoires par l'Etat national de l'aéronef seraient reconnus valables par les autres Etats, à moins qu'il soit évident que les conditions dans lesquelles ils ont été délivrés d'après les règles [de la Convention] ne sont plus remplies (3) ».

(1) V. Annexe B à l'article 13 de la Convention. *Procès-verbaux* cités, p. 200.

(2) Cette uniformité avait été réclamée par le Congrès de Vérone, 2e Résolution nos 2 et 4.

(3) Un État contractant conserverait le droit de ne pas reconnaître, pour la circulation sur son territoire et dans l'espace au-dessus, un certificat de navigabilité conféré par un autre État contractant, si le titulaire était un de ses propres ressortissants ; art. 18, al. 2, *Procès-verbaux* cités, pp. 190-191.

CHAPITRE XIII

APTITUDE DES PILOTES

Il est encore bien plus nécessaire de contrôler les capacités de celui qui a la direction de l'aéronef et la responsabilité du voyage, ainsi que les capacités de ses aides. Car la concurrence, et aussi la réputation de la maison constructrice, peuvent suffire à garantir dans une certaine mesure le bon fonctionnement de l'appareil ; mais seule une attestation autorisée émanant de l'Etat, ou donnée sous ses auspices et reconnue par lui, peut garantir l'aptitude des pilotes. « Les personnes employées par les entreprises de navigation aérienne et qui ont un rôle quelconque à jouer dans la direction, doivent, écrivait M. Meili (1), être très sérieusement formées. Le conducteur doit posséder l'*œil* d'un chef d'armée. Ses *connaissances* doivent porter sur la météorologie dans tous ses détails ; un voyage en ballon est une chose scientifique. »

Aussi faudrait-il exiger plutôt des conducteurs d'aéronefs les conditions réclamées par M. Zocco-Rosa pour les constructeurs (2). C'est ce que proposait M. Trentin à l'occasion du Congrès de

(1) MEILI, *Das Luftschiff, etc.*, pp. 24-25.

(2) ZOCCO-ROSA, *loc. cit.*, pp. 4 et 5 : « 1. Il est interdit à quiconque n'est pas muni de la patente spéciale de construire des véhicules aériens ; 2. La patente sera concédée par le Ministère compétent ; 3. Les conditions pour l'obtention de la patente sont : *a*) être majeur ; *b*) n'avoir jamais été condamné pour tromperie, faux ou autre attentat à la foi publique ; *c*) avoir subi avec succès un examen théorique et pratique, d'après des programmes à fixer. »

Vérone : il mettait en première ligne, pour l'importance, les épreuves de capacité des aéronautes, et réclamait l'institution de Commissions régionales, présidées par le Préfet de la province ou un délégué de lui, et complétées par quatre autres membres techniques ; deux de ces membres appartiendraient au corps des employés de l'Etat et deux seraient désignés par une association aéronautique constituée sous le patronage du gouvernement entre les inventeurs, les constructeurs et les pilotes, qui seraient membres de droit ; les personnes n'appartenant pas à ces catégories pourraient faire partie de l'association moyennant une cotisation déterminée. On fixerait en outre les conditions physiques nécessaires pour l'admission à l'examen d'aviateur, et il serait interdit de se servir d'appareils de locomotion aérienne sans avoir obtenu de la Commission, à la suite de l'examen, la patente d'aviateur. Le projet de M. de Bar reconnaissait la nécessité de ces conditions, et laissait aux lois particulières ou à de futures conventions internationales le soin de les déterminer ; d'après lui (1) « le conducteur n'aura pas (sauf quelques exceptions déterminées par la loi) une nationalité différente de celle de l'aérostat : il devra passer un examen, et sera muni de papiers de légitimation ; l'ascension d'un aérostat non inscrit, et sans conducteur qualifié conformément au § 5 de l'article 1, ne sera tolérée nulle part ».

Plus précises et détaillées étaient, dans le même sens, les propositions présentées par M. Fauchille, à la même époque, à l'Institut de Droit International : « Tout pilote d'un aérostat privé — proposait-il à l'article 6 de son projet de convention internationale — doit être muni d'un certificat délivré, après examen, par une autorité compétente. Il y aura des certificats particuliers pour les ballons libres, pour les ballons dirigeables et pour les appareils d'aviation. Le certificat délivré pour une catégorie d'aérostats ne peut servir pour la conduite d'un appareil appartenant à une autre catégorie. Les différents certificats peuvent être délivrés à un même pilote. Les conditions exigées pour obtenir le certificat de

(1) Art. 1, § 5 et art. 2.

capacité, doivent être au moins les suivantes : 1. être âgé de plus de dix-huit ans ; 2. avoir une bonne vue ; 3. n'avoir pas été condamné à des peines criminelles ou correctionnelles »; il admettait qu' « un étranger peut, comme un national, obtenir le certificat de capacité ».

Sur la nécessité des brevets et la nature des conditions à exiger s'est manifestée, dans les réponses au Gouvernement français, l'unanimité des Puissances adhérant à la Conférence de Paris. La Grande-Bretagne, très opportunément, demandait qu'à tout brevet de pilote fût jointe la photographie du titulaire ; et la Russie, tout en laissant à chaque pays la liberté de constater comme il l'entendrait l'aptitude des pilotes, réclamait pour ceux-ci un examen spécial portant sur le droit international aérien.

En Italie, le Ministère de la Marine admettait que les conditions d'octroi du certificat fussent déterminées par les lois des Etats particuliers ; le Ministère des Travaux Publics préconisait, comme le projet de M. Fauchille, la pluralité des brevets pour les differentes espèces d'aéronefs ; et le Ministère de la Guerre estimait que le pilote devait être breveté par une association aéronautique reconnue par l'Etat ; il commanderait à bord et serait seul responsable légalement; et les autorités pourraient toujours, en dehors de toute considération technique, déterminer les personnes à exclure. La Commission du Touring-Club était tout à fait d'accord avec ces dernières réponses : après avoir constaté que « la délivrance de brevets de pilote est déjà entrée dans la coutume sportive », elle ajoutait : « la Commission estime utile d'obliger quiconque a l'intention de se servir d'un type d'aéronef à obtenir le diplôme de pilote pour le type choisi (sphérique, dirigeable, aéroplane) ; mais elle pense que, du moins actuellement, les brevets de pilote devraient être délivrés par les soins des sociétés techniques ou sportives (1) à ce autorisées ».

(1) Il parait préférable de réserver à une Commission d'Etat la délivrance des brevets d'aviateur. C'est à quoi tendent d'accord, en Italie, les Ministères de la Guerre et des Travaux publics.

Pour que les candidats à ce brevet puissent espérer non seulement l'obtenir, mais encore s'en servir utilement, M. Meili (1) exprimait le vœu que des cours d'enseignement appropriés fussent institués dans les principaux établissements de physique et de météorologie. Il citait l'exemple de M. Deutsch de la Meurthe, donnant en 1908 un demi-million de francs et une rente de 15 .000 francs pour la fondation d'un institut aéronautique, et celui de M. Basile Zukaroff, qui réside à Paris, dotant de 700.000 francs une école de navigation aérienne. Ces exemples ne sont pas restés isolés. En janvier 1910, la « Zeitschrift für das gesammte technische und gewerbliche Recht » annonçait que le laboratoire d'aéronautique créé à l'Université de Göttingue avec les fonds donnés par la Société de Navigation mécanique Aérienne et par la Société pour le développement de la Physique et des Mathématiques relatives à l'industrie de l'Aéronautique, avait obtenu aussi une large subvention du gouvernement prussien : ce dernier y avait fondé une chaire d'enseignement de l'aéronautique, confiée au professeur Prande. Une chaire semblable était bientôt créée à l'école de Charlottenbourg. En Italie. à l'école militaire de Tor di Quinto, qui existe depuis 1908 et a déjà donné d'excellents résultats, et aux enseignements universitaires spéciaux institués à Padoue et dans d'autres écoles universitaires, s'ajoutaient une école spéciale d'aviation ouverte en juin 1910 près du nouvel aérodrome de Milan, et une autre à Pordenone. Ces écoles, placées sous le patronage de la Société Italienne d'Aviation, ont pour but de former des pilotes aviateurs et des mécaniciens aviateurs. Ainsi les progrès de la locomotion correspondent à ceux de la construction ; et tandis que se modifient et se perfectionnent les machines aériennes, ceux qui veulent se risquer à les diriger forment et affinent leurs qualités.

On ne tarda point aussi à parler d'une entente internationale, soit pour l'octroi de brevets ayant partout la même signification,

(1) Meili, *I problemi giuridici della aviazione*; « Rivista delle Comunicazioni », fév. 1910, p. 112.

soit pour la détermination d'un minimum de conditions que chaque Etat devrait exiger des candidats. C'est ce qu'indiquaient aussi MM. Meili (1) et Pittard; ce dernier écrivait : « De même il faudra unifier les règles concernant l'aptitude du conducteur et créer un brevet de capacité valable dans tous les pays » (2).

M. Gemma, tout en approuvant le but, aurait voulu sauvegarder l'autonomie des Etats particuliers. A son avis (3), « il ne rentre pas dans la compétence du droit international de déterminer les qualités professionnelles à exiger des personnes dirigeant ou manœuvrant l'appareil. » Il admettait que « personne ne puisse évoluer au-dessus du territoire de l'Union sans avoir au moins ce minimum de capacité qui est une garantie contre les dommages causés aux choses et, plus encore, contre les dangers encourus par les personnes ». Mais il ajoutait que « ce serait excessif, ce serait une preuve imméritée de méfiance entre autorités autonomes et égales entre elles, de prétendre soumettre l'octroi de ces certificats à un contrôle international ». Il doit suffire au droit international que « dans aucun pays on ne puisse diriger un aéroplane sans un titre légal de capacité. » M. Gemma formulait en ce sens les articles 4 et 5 de son projet d'Union, proposant que « tout Etat contractant s'engageât à communiquer aux autres une liste annuelle des aéronefs privés inscrits sur son registre, avec le nom correspondant et le numéro d'ordre de l'inscription ; et que tout individu dirigeant ou manœuvrant l'aéronef dût être muni d'un certificat de capacité aéronautique *délivré suivant les règles du droit national respectif.* »

(1) Meili, *loc. cit.*, p. 117, et *Das Luftschiff*, etc., p. 25. « Die sämtlichen Erfordernisse, von denen ich hier gesprochen habe, sollten, wenn immer möglich, international einheitlich aufgestellt werden. Auch ist ihre internationale Wirkung festzusetzen ; aber vielleicht unter Wahrung gewisser Vorbehalte zugunsten einer Nachprüfung der Sache durch die einzelnen Staaten. Möglicherweise aber gelangt man zu einer internationalen Zentral Kontrollstelle ».

(2) Pittard, *loc. cit.*, p. 4.

(3) Gemma, *loc. cit.*, pp 9 et 16.

C'était aussi l'idé de la Commission italienne du Touring-Club; elle proposait que les brevets délivrés par un Etat eussent une validité internationale, du moins pour le type d'aéronef monté par le pilote titulaire du brevet. Le projet de M. Fauchille (1910) s'exprimait dans le même sens, tant pour les permis de navigation des aéronefs, que pour les brevets d'aptitude des pilotes et des machinistes, en proposant que « les permis et les certificats délivrés dans un Etat contractant eussent effet dans les autres pays ».

Et il ne semble pas, au premier abord, qu'il y ait de motif raisonnable pour en décider autrement. Les conditions de navigabilité d'un navire maritime intéressent aussi la sécurité des navires des autres Etats, avec lesquels il peut se rencontrer en haute mer ou dans des eaux territoriales Et pourtant personne ne songerait à soumettre ces conditions à une surveillance internationale préventive. L'aptitude des capitaines et des pilotes n'a pas une moindre importance, mais on ne cherche pas pour cela à instituer des brevets internationaux de capitaine au long cours ou de pilote, ou à soumettre à certaines exigences la reconnaissance de la validité du brevet possédé par un capitaine ou un pilote étranger. Dans ces divers cas, les raisons tirées de la sécurité justifient seulement, en droit maritime, l'exigence du pilotage obligatoire. Une plus large application de cette dernière exigence semble donc satisfaire complètement les nécessités de la sécurité en droit aérien; il n'est pas besoin de recourir à des brevets internationaux, ni de frapper de réserves les brevets étrangers dans les autres pays, ou de leur imposer la nécessité d'une confirmation : on peut reconnaître normalement à chaque certificat national de pilote ou de machiniste une valeur internationale.

Mais cette solution qu'on pourrait appeler, pour les brevets, la solution nationale, paraît moins satisfaisante quand on examine de près certains points par où la navigation maritime diffère de la navigation aérienne. Comme la première a lieu en règle générale hors de tout territoire, et l'autre au-dessus d'un terri-

toire, il est naturel que, dans le premier cas, les aptitudes techniques de ceux qui commandent et dirigent le navire n'intéressent normalement que l'Etat auquel le navire appartient, et que dans le second, au contraire, tous les Etats y soient intéressés pour leur propre sécurité. En matière de brevets de navigation aérienne, il faut donc concilier deux choses : l'indépendance des divers Etats — en évitant de créer des offices internationaux seuls compétents pour la délivrance des brevets; et la protection des légitimes intérêts de la collectivité — en fixant pour la validité internationale des brevets un minimum de conditions, au-dessous desquelles les Etats particuliers devront s'engager à ne pas descendre dans leurs réglementations respectives.

Le « Projet de Convention internationale » élaboré par la Conférence internationale de Paris de 1910 aurait assuré ce résultat. D'après l'article 14 de ce projet, « le pilote, le chef mécanicien et les personnes appelées à les remplacer devront être pourvus de brevets d'aptitude délivrés ou rendus exécutoires par l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité ; en cas d'urgence, le pilote pourra choisir, pour le remplacer ou pour remplir les fonctions de chef mécanicien, des personnes pourvues de brevets délivrés ou rendus exécutoires par un autre Etat contractant ». Chaque Etat contractant pourrait (art. 17) rendre exécutoires seulement les brevets conférés par un autre Etat contractant; il ne serait pas obligé de reconnaître ceux conférés à ses ressortissants par d'autres Etats contractants; et, dans le groupe de ces Etats, le caractère exécutoire ne pourrait être refusé à un brevet que dans le cas (art. 18) où manqueraient évidemment, en tout ou en partie, les conditions nécessaires et constatées au moment de la délivrance du brevet. Ces conditions seraient différentes, ainsi que les brevets, pour les ballons libres, les dirigeables et les aéroplanes (art. 15); et le brevet obtenu pour une catégorie ne pourrait pas servir pour un véhicule d'autre catégorie. La délivrance du brevet serait précédée (art. 15) d'un examen théorique et pratique subi devant une autorité de l'Etat

ou une association aéronautique habilitée par celui-ci. L'âge minimum pour les aspirants au brevet serait fixé à 18 ans ; et le document devrait être accompagné (art. 16) de la photographie et de la signature du titulaire.

Les règles élaborées par la Conférence de Paris sont restées à l'état de projet et il est impossible de prévoir quelles modifications elles auront à subir lorsque la Conférence sera convoquée à nouveau. Mais, en attendant, l'élaboration spontanée du droit s'effectue dans la même direction et vers le même résultat : à savoir nécessité des brevets et de leur spécialisation; compétence indépendante des divers Etats pour leur délivrance; mais aussi nécessité d'un minimum de conditions pour que la validité des brevets soit reconnue hors du territoire, les divers Etats restant d'ailleurs libres, dans leurs réglementations territoriales, de modifier ces conditions, qui ne sont indispensables qu'en matière de réglementation internationale (1).

(1) V. dans la « Rev. jur. int. de la loc. aér. », janv. 1910, fasc. 31-33 et 33-34, et oct. 1910, pp. 285-287 : *France, Ligue nationale aérienne* et *France, Aéro-Club*. Brevet, Règlement. Règles pour la concession des trois brevets, avec la différence que la concession de ceux relatifs aux ballons libres et aux dirigeables peut être faite « à tout candidat âgé de 21 ans », tandis que celui relatif aux appareils d'aviation ne peut être concédé qu' « à tout aviateur *français* ayant accompli les performances conformes au règlement de la Fédération aéronautique internationale ». Celle-ci, dans la suite (V. « Revue » citée, nov. 1910, pp. 317-318), à la séance de Paris du 28 oct. 1910, a approuvé le texte des nouveaux règlements internationaux pour les trois espèces de brevets. L'âge requis pour pouvoir y aspirer est fixé indistinctement à 18 ans, tandis que d'après le règlement de l'Aéro-Club français l'âge minimum n'était pas fixé pour les aviateurs et l'était à 21 ans pour les pilotes de ballons libres ou de dirigeables. D'ailleurs on n'impose à aucun candidat la condition de nationalité, mais on exige de tous qu'ils soient « ressortissants de la juridiction du pouvoir sportif régissant l'aviation dans chaque pays représenté à la Fédération aéronautique internationale ». En proclamant ensuite ces conditions adoptées uniformément pour tous les pays

adhérents, le règlement ajoutait : « Ce sont des conditions *minima*, chaque pays pouvant en augmenter à son gré les exigences. Ces conditions entreront en vigueur le 15 février 1911. Le texte des brevets sera en deux langues : en français et en la langue de chaque pays. Il sera ajouté en six langues une petite note priant les autorités des divers pays de réserver bon accueil aux pilotes. »

CHAPITRE XIV

NATIONALITÉ ET IDENTIFICATION DE L'AÉRONEF

Plus le déplacement des aéronefs de territoire à territoire devient facile et rapide, plus apparaissent nécessaires des règles analogues à celles du droit maritime, au sujet de leur identification nationale et individuelle. Tout aéronef, comme tout navire, devrait être juridiquement rattaché à un territoire par le lien de la nationalité : il serait soumis pour cela, comme les navires, à certaines conditions bien déterminées relativement à la propriété, et la preuve en serait conservée à bord d'une façon permanente. Le projet de 1910 de M. de Bar était conçu dans ce sens : « Ne seront inscrits dans les registres d'un Etat que les aérostats dont les propriétaires sont nationaux ou des sociétés ayant leur siège dans cet Etat. Sont de même nationaux les aérostats appartenant à des propriétaires qui sont sujets de l'Etat (1). »

Ce devait être, d'après M. Gemma (2), un des points fondamentaux de l'Union internationale d'aviation. Et la nécessité d'une absolue certitude relativement à la nationalité des aéronefs était précisément ce qui l'engageait surtout à réclamer une convention internationale. « Que tout appareil, écrivait-il, doive revêtir un caractère national précis ne pouvant donner lieu à des incertitudes, cela ne semble pas sérieusement contestable. Mais

(1) Von Bar, *Projet de Règlement. Etat de paix*, Art. 1, Annuaire de l'Institut de Dr. Int. 1910, p. 317.

(2) Gemma, *Prime linee*. etc., Vérone 1910, pp. 8 et 15 art. 2.

il est également vrai d'autre part que si les Etats, pour déterminer la nationalité de l'appareil, ne se mettent pas d'accord sur certains principes fondamentaux, on pourra voir se répéter les inconvénients qu'a déjà aujourd'hui à déplorer le droit en ce qui concerne la nationalité des individus (1) ».

Aussi insistait-il sur la proposition d'une Union internationale et en particulier sur la demande d'un accord universel relatif à la nationalité des appareils, pour laquelle surtout on a besoin d'un droit uniforme. Parmi les critériums qu'on pourrait adopter pour conférer la nationalité aux appareils, M. Gemma voudrait mettre de côté sans plus celui tiré du lieu et du matériel de construction, ainsi que de la nationalité des aéronautes, pour faire prévaloir au contraire celui de la nationalité des propriétaires. De là l'article 2 du «projet de règlement international » proposé par M. Gemma : « Aucun aéronef ne peut être dépourvu de nationalité. Le lieu et le matériel de construction sont indifférents au point de vue de la nationalité de l'aéronef; celle-ci est déterminée par la possession. Si donc un aéronef est possédé par un Etat à titre domanial ou patrimonial, sa nationalité est celle de l'Etat auquel il appartient; s'il est possédé par des particuliers, sa nationalité est déterminée par celle du propriétaire ou de la majorité des propriétaires. Dans ce dernier cas ceux qui sont responsables de la direction et de la manœuvre doivent être de même nationalité : pour les autres aéronautes ou passagers les différences de nationalité sont sans importance ».

La nationalité du commandant serait donc, pour les aéronefs comme pour les navires marchands, non un élément déterminant, mais une conséquence nécessaire et obligatoire de la nationalité de l'appareil. Ce critérium prévalait au Congrès juridique international de Vérone, où l'on approuvait les vœux suivants :

1° Que tout aéronef soit tenu d'avoir une nationalité et d'en porter sur lui les preuves ;

(1) V. A. Henry-Coüannier, *De la nationalité et du domicile des aéronefs,* « Rev. jur. int. de la loc. aér. », juin 1910, pp. 165-167.

2° Que le critérium servant à déterminer la nationalité soit identique pour tous les Etats;

3° Que le critérium adopté soit celui de la nationalité du propriétaire.

Le projet de M. Fauchille de 1910, d'accord avec ces vœux, disposait dans l'article 2 : « Tout aérostat doit avoir une nationalité. La nationalité des aérostats publics est celle de l'Etat au service duquel ils sont affectés. Celle des aérostats privés est déterminée par celle de leur propriétaire. »

Dans le même sens également étaient conçues les réponses des Puissances adhérentes à la Conférence de Paris de 1910. Le Gouvernement français était sans plus partisan de la proposition de M. Fauchille. Celui du Luxembourg voulait faire dépendre la nationalité de l'aéronef de la nationalité commune du propriétaire, du capitaine et des trois quarts de l'équipage; mais évidemment les deux derniers éléments devaient être considérés comme conséquences du premier et comme condition pour que le premier continuât à produire ses effets. La principauté de Monaco se bornait à demander des règles analogues à celles en vigueur pour la nationalité des navires. La Grande-Bretagne reconnaissait la nécessité de fixer la nationalité d'une manière certaine; mais elle proposait de reporter entièrement à la prochaine Conférence la discussion sur les critériums à adopter. Le Danemark aurait voulu que les appareils, pour être déclarés nationaux, appartinssent au moins pour les deux tiers à des nationaux ou à des personnes domiciliées dans le pays depuis 5 ans au moins, ou à des sociétés y ayant leur siège. Les divers ministères italiens étaient d'accord pour vouloir que la nationalité coïncidât avec celle du propriétaire; le Ministère de la Marine aurait désiré ajouter plusieurs règles sur la nationalité de l'équipage ; et celui de la Guerre voulait subordonner le changement de nationalité d'un appareil à la résidence pendant 6 mois dans le pays et à l'autorisation du gouvernement. La Commission italienne du Touring-Club estimait que l'aéronef devait avoir une nationalité non seulement pour des raisons

d'ordre juridique et politique, mais aussi dans l'intérêt du tourisme, afin de permettre l'identification obligatoire et authentique sans laquelle on ne peut obtenir les facilités réservées aux touristes pour le transit et la douane. Parmi les divers critériums pouvant servir à déterminer la nationalité, la Commission voulait exclure absolument comme règle internationale celui du domicile du propriétaire, « parce que le critérium juridique du domicile varie de législation à législation, et une même personne peut être considérée par deux États comme domiciliée chez chacun d'eux; il ne faut pas faire renaître en cette matière les conflits de lois si fréquents en droit privé relativement au domicile. » Mais après avoir écarté le critérium du domicile du propriétaire, la Commission ne se prononçait pas sur un autre critérium unique à adopter uniformément, et voulait laisser « à chaque État le soin de déterminer les conditions qu'il croirait préférables pour concéder la nationalité » (1).

Malgré la largeur du choix ainsi abandonné aux Etats particuliers, les conflits auraient pu être évités, d'après la même Commission, en décidant que « l'immatriculation dans les registres d'un Etat ne pourrait se faire que pour les aéronefs n'ayant jamais été immatriculés auparavant par un autre Etat, ou pour ceux qui prouveraient avoir fait effacer une immatriculation antérieure d'un autre Etat » ; et que « la radiation des registres d'un Etat ne pourrait se faire que pour les aéronefs qui ne seraient plus aptes à la navigation, ou, pour les autres, sous la condition de l'immatriculation près d'un autre Etat ».

Du reste, dans l'intérêt de la législation uniforme, si la préférence lui était donnée en cette matière, ou de notre seule législation, si l'on adoptait la largeur de critériums individuels préconisée par la Commission du Touring-Club, on pourrait utilement reproduire à ce sujet, comme correspondant à toutes les exigences de clarté et de sécurité pour les divers Etats, les dispositions de l'article 40, alinéa 1er, de notre Code pour la marine

(1) Dans le même sens : Henry-Coüannier, *loc. cit.*, p. 167.

marchande : les étrangers domiciliés (et non résidents) depuis cinq ans resteraient assimilés aux nationaux pour ce qui a trait à la propriété des ballons libres ou des dirigeables, mais cette assimilation des étrangers domiciliés serait exclue en ce qui concerne la propriété des appareils d'aviation.

Le Projet de convention élaboré par la Conférence de Paris de 1910 admettait que (art. 3) « pour la détermination de la nationalité des aéronefs, la législation de chaque Etat contractant s'attache soit à la nationalité de leur propriétaire, soit au domicile du propriétaire sur son territoire », et ajoutait : « l'Etat peut d'ailleurs exiger que son national soit en même temps domicilié sur son territoire ou encore admettre les étrangers domiciliés aussi bien que les nationaux ; si l'aéronef appartient à une société anonyme ou par actions, il ne pourra lui être conféré que la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel la société a son siège social ; dans le cas où l'aéronef appartient à plusieurs propriétaires, la quote-part des propriétaires qui sont nationaux de l'Etat ou qui sont domiciliés sur le territoire de cet Etat doit être au moins de deux tiers ». Pour éviter les conflits, il était ensuite disposé que (art. 4) « tant que l'aréonef possédera, conformément à l'article 3, la nationalité de l'un des Etats contractants, aucun des autres Etats ne pourra lui conférer la sienne » ; et que (art. 5) « un aéronef perdra sa nationalité lorsque les conditions moyennant lesquelles elle lui a été conférée cesseront d'exister ».

A la nationalité de l'appareil doit correspondre comme pour les navires une immatriculation dans les registres de l'Etat auquel l'appareil appartient juridiquement et dans lequel se trouve son port d'attache. De là la nécessité de l'inscription et le caractère probant pour la nationalité qu'on doit attribuer à cette inscription.

« Les aérostats affectés au transport de personnes ou de marchandises, — proposait M. de Bar (1), — doivent être inscrits

(1) Von Bar, art. 1, §§ 1 et 2 de son projet de règlement. V. Annuaire, *loc. cit.*

dans des registres officiels; l'aérostat inscrit dans le registre officiel d'un Etat est réputé navire aérien national dudit Etat ». Ces inscriptions constituant une indication de la nationalité, M. Gemma proposait dans son Projet d'Union (art. 4) « que tout Etat contractant s'engageât à communiquer aux autres une liste annuelle des aéronefs privés inscrits dans son propre registre, avec le nom et le numéro d'inscription correspondants. » Dans le même sens, le Congrès de Vérone exprimait le vœu « que la nationalité résultât de l'immatriculation et de l'inscription dans des registres publics. » De même le projet de M. Fauchille (art. 3) : « Tout aérostat doit être immatriculé sur une liste dressée par l'autorité publique de l'Etat dont il dépend, ou du pays où réside son propriétaire; l'immatriculation indiquera le nom et l'espèce de l'aérostat, le nom et l'adresse de son propriétaire ; la législation de chaque Etat fixe les lieux où les immatriculations doivent être faites et l'autorité qui en est chargée ; les différents Etats échangeront entre eux les listes des aérostats inscrits (1) ».

La Russie, dans les propositions relatives au programme de la Conférence de Paris, considérant comme nécessaire l'immatriculation de l'aéronef dans le pays d'origine, proposait qu'on y mentionnât le caractère public ou privé, le nom ou le numéro de l'appareil, le nom du propriétaire et du pilote responsable, le système de l'appareil, le port d'attache, le nombre des machines, leur force et la capacité de l'aéronef. Les listes officielles des aéronefs, exception faite pour les militaires, devraient, d'après ces réponses du Gouvernement russe, être périodiquement publiées et échangées entre les gouvernements par voie diplomatique.

Sur ce point s'accorderaient aussi les propositions austro-hongroises et danoises. Le Gouvernement suisse, au contraire, n'estimait pas nécessaires la publication ni l'échange entre les Etats des listes officielles des aéronefs; et la même opinion était émise par le Ministère de l'Intérieur italien, en désaccord sur ce

(1) V. *Annuaire* cité, p. 503.

point avec les Ministères de la Guerre et de la Marine, et moins complètement avec celui des Travaux publics, d'après lequel, tant que le nombre des aéronefs resterait limité, la communication des listes pourrait se faire sans inconvénient. La Commission italienne du Touring-Club, tout comme le Ministère de l'Intérieur, ne croyait pas nécessaires la publication et l'échange entre les Etats de la liste officielle des aéronefs et déclarait : « L'immatriculation des aéronefs privés doit être subordonnée à leur navigabilité et aux conditions que chaque Etat croira devoir poser, spécialement si l'on admet le principe que l'immatriculation est attributive de la nationalité. »

D'après le projet de Paris, l'Etat ayant attribué sa nationalité à un aéronef devrait le faire inscrire dans son registre-matricule; et dans le cas où l'aéronef aurait son port d'attache sur le territoire d'un autre Etat contractant, cet Etat devrait en être avisé aussitôt après l'inscription (art. 6). Celle-ci (art. 7) devrait contenir une description de l'aéronef et indiquer le numéro ou autre marque d'identification donné à l'appareil par le constructeur, la marque nationale prévue à l'annexe A (1), le numéro d'immatriculation, le port d'attache, le nom, la nationalité et le domicile du propriétaire et la date de l'inscription. Et le certificat de nationa-

(1) Annexe *A*, *Procès-verbaux* cités, p. 199 : « La marque de nationalité prévue à l'art. 10 sera représentée par des lettres majuscules de caractères latins indiquées ci-après : Allemagne *D* ; Autriche *A* ; Belgique *B* ; Bulgarie *BG* ; Danemark *D M* ; Espagne *E* ; France *F* ; Grande-Bretagne *G B* ; Hongrie *H* ; Italie *I* ; Monaco *M C* ; Pays-Bas *N L* ; Portugal *P* ; Roumanie *R M* ; Russie *R* ; Serbie *S B* ; Suède *S* ; Suisse *SS* ; Turquie *T*. — Les lettres et chiffres représentant la marque de nationalité et le numéro d'immatriculation devront être lisibles à la plus grande distance possible et avoir, dans tous les cas, une hauteur minima de 65 centimètres. Ces lettres et chiffres auront : en largeur les deux tiers, et en épaisseur du trait, le sixième de leur hauteur. Ils seront de couleur noire sur fond blanc et appliqués sur le corps même des aéronefs, à une place choisie de telle façon que ces signes distinctifs soient lisibles en marche. »

lité (art. 8) consisterait en un extrait du registre, reproduisant les mentions requises pour y obtenir l'immatriculation.

Aux preuves de nationalité et d'identité qui existent, pour les aéronefs, dans le territoire de leur Etat respectif, et qui se résument dans l'immatriculation, doivent correspondre, à bord même de chaque aéronef, des preuves équivalentes de son identité et de sa nationalité, analogues aux papiers de bord des navires marchands. Au Congrès de Vérone, les propositions de MM. Pittard et Gemma s'accordaient sur ce point. Le premier (1) reconnaissait que « les aéronefs devront avoir une nationalité et pouvoir en justifier à toute réquisition par des papiers de bord. » M. Gemma proposait (2) « que la nationalité de l'aéronef dût être prouvée par un certificat de nationalité à délivrer, conformément au droit local, par le gouvernement compétent ».

Le projet de M. Fauchille, plus clairement, disait (art. 16) : « Tout aérostat privé doit avoir à bord et présenter à toute réquisition : 1° le permis de circulation ; 2° le certificat de capacité du pilote ; 3° s'il transporte des marchandises, un manifeste établi dans les conditions prévues à l'article suivant (3) ; 4° un livre de bord où seront inscrits les noms du pilote et des hommes d'équipage, les noms, profession et domicile des voyageurs, ainsi que les événements intéressants du voyage ; le livre de bord est seul exigé des aérostats publics ».

Parmi les Etats adhérents à la Conférence de Paris, quelques-uns, comme le Luxembourg, se référaient purement et simplement au projet Fauchille ; d'autres étaient encore plus précis et exigeants sous ce rapport. Le Gouvernement russe voulait que,

(1) Pittard, Rapport cité, p. 4.

(2) Gemma, art. 3 du Projet de règlement international.

(3) « Art. 17. Nulle formalité n'est imposée aux aérostats qui quittent le territoire sans marchandises. Au contraire, les aérostats chargés de marchandises doivent se munir d'un manifeste établi au lieu de leur chargement et visé par l'autorité fiscale compétente. La police et les agents du fisc auront, dans tous les cas, la faculté de visiter les aérostats au départ ».

outre le permis de circulation sous pavillon national, l'aéronef portât la liste du personnel, le journal de bord, la détermination précise du chargement et la liste des appareils télégraphiques et photographiques qu'il aurait été éventuellement autorisé à embarquer ; et, exception faite pour le journal de bord, il voulait que tous les autres documents fussent rédigés, pour faciliter l'inspection, en deux langues, le français et la langue nationale. La principauté de Monaco proposait que, outre les documents relatifs à la nationalité, l'aéronef eut aussi à bord les indications relatives au propriétaire ou à l'armateur, et au caractère de la navigation, au brevet du pilote, au lieu de départ et à ceux des derniers atterrissages. Le Gouvernement britannique, en ce qui concerne ces derniers, voulait qu'on réservât expressément aux Etats d'atterrissage la faculté d'exiger après une notification préventive aux autres Etats l'exhibition de la patente sanitaire. Le Ministère italien des Travaux publics se contentait de l'extrait de l'acte d'immatriculation, du permis de circulation concédé à l'aéronef et du brevet d'aéronaute du pilote ; le Ministère de l'Intérieur voulait que parmi les papiers de bord se trouvassent aussi le permis de circulation et le brevet d'aptitude du conducteur ; le Ministère de la Marine proposait que l'on exigeât à bord non seulement un document prouvant le droit de porter le pavillon, mais encore le rôle d'équipage et les documents douaniers relatifs au chargement ; le Ministère de la Guerre exigeait, outre le certificat de nationalité et le permis de circulation, l'indication du nombre des personnes et de la quantité du chargement existant à bord, ainsi que le journal de bord, tenu au courant toutes les 12 heures et portant les déclarations faites dans les lieux d'atterrissage précédents. La Commission du Touring-Club italien estimait enfin qu'on devait prescrire à bord des aéronefs les documents suivants : 1° certificat d'immatriculation ; 2° acte de nationalité (1) ; 3° permis de navigation ; 4° rôle d'équipage avec les brevets de pilote du personnel

(1) V. aussi Henry-Coüannier, *loc. cit.*, pp. 168-169.

technique voyageant ; 5° journal de bord ; 6° éventuellement la patente sanitaire ; 7° les documents douaniers ; 8° le triptyque ou un autre document équivalent (1).

Il est naturel que, outre toutes ces preuves d'identité, l'aéronef doive porter encore ces signes visibles qui en sont l'indication immédiate jusqu'à preuve contraire.

Le pavillon, indication de nationalité, ou un autre signe équivalent, et le nom, indication d'individualité, correspondront pour les aéronefs plus encore que pour les navires à une nécessité du commerce intérieur et international, et devront satisfaire autant que possible le besoin d'une indication visible à distance et perceptible malgré la rapidité du passage ou de la rencontre.

Le *projet* proposé par M. Gemma au Congrès de Vérone, déclarait « obligatoire (art. 3) pour tout aéronef un nom distinctif, un numéro correspondant à l'inscription du registre national et le port ostensible d'un drapeau national de la forme et de la couleur prescrites par le droit national » ; il estimait que « l'absence de ce signe ou sa simulation ou la fausse déclaration de nationalité pourraient justifier, sur le territoire de l'un quelconque des Etats contractants, la saisie de l'aéronef ; sans préjudice de toute autre sanction ou pénalité prononcée par le droit local respectif ».

Plus brièvement, le projet de M. de Bar (art. 1, § 4), disposait que : « Chaque aérostat portera une enseigne et pavillon indiquant la nationalité et le port d'attache ; il portera de même un

(1) Le projet de la Conférence de Paris (art. 26 et 27) limitait l'uniformité des règles concernant les papiers de bord aux appareils destinés à la circulation internationale, et disposait : « Le livre de bord devra contenir les indications suivantes : la catégorie à laquelle appartient l'aéronef ; sa marque de nationalité ; le lieu et le numéro de son immatriculation ; le nom, la nationalité, la profession et le domicile du propriétaire. — Chaque État demeure libre de régler les conditions dans lesquelles devra être tenu le livre de bord pour les appareils d'aviation en tant qu'ils circulent exclusivement sur son territoire ».

numéro et un nom spécial ». De même, d'après le « Comité de doctrine allemand » du « Comité juridique de l'Aviation » : « Tout aérostat doit porter comme enseigne le drapeau national de son Etat ; les drapeaux des divers Etats doivent non seulement se distinguer par les couleurs mais aussi par la forme. De même les aérostats publics doivent être reconnaissables à leur drapeau » (1).

M. Henry-Coüannier s'écartait de ces propositions en ce qui concerne le pavillon : « Contrairement à l'opinion généralement exprimée — écrivait-il (2) — nous ne croyons pas qu'il faille imposer aux aéronefs l'obligation de porter le pavillon national. Cette solution a été adoptée jusqu'ici par pure assimilation ; elle est contraire aux nécessités de la locomotion aérienne. Sur le ballon libre, le pavillon ne flotte pas : il tombe le long du filin qui l'attache.... le pavillon.... est donc inutile. On a proposé de peindre les couleurs nationales sur l'enveloppe des... ballons libres et dirigeables. Cette solution fait naître un autre inconvénient. Les constructeurs déclarent qu'il est déjà très difficile de maintenir étanches des enveloppes jaunes, et que ce serait folie de songer à enduire celles-ci de colorants susceptibles de les attaquer. Enfin, sur les aéroplanes actuels, l'existence d'un pavillon flottant au vent serait une source de dangers. L'équilibre de ces appareils n'est possible que si le pilote est en mesure de régler comme il lui convient l'inclinaison des surfaces qui s'offrent au vent... Il est donc impossible... de décréter l'emploi obligatoire du pavillon national. Disons que tout aéronef devra porter une marque distinctive établissant sa nationalité et laissons aux techniciens le soin de définir, suivant l'appareil, les caractères de cette marque. » Le projet de M. Fauchille (art. 4) s'accorde avec ces propositions, quant aux aéronefs privés ; il déclare : « Chaque aérostat doit avoir, rivée

(1) Le Code de l'Air, « Rev. jur. int. de la loc. aér. », juin 1910, pp. 171-172.
(2) *Loc. cit.*, pp. 167-168.

à sa nacelle, une plaque d'identité mentionnant le nom et la résidence du propriétaire, le nom du constructeur et le numéro de fabrication. Il portera, d'autre part, de façon apparente, sur son enveloppe : 1° Une lettre correspondant au pays où il a été inscrit ; 2° Une lettre correspondant à la circonscription où il a été immatriculé ; 3° Un chiffre reproduisant le numéro d'inscription sur la liste (1). Le pavillon national indiquera le caractère public des aérostats » (2).

Les propositions des divers projets ci-dessus rappelés se complètent mutuellement, sauf la réserve de M. Fauchille au sujet du pavillon ; au lieu de cette réserve, il me paraîtrait opportun d'ajouter aux propositions de M. de Bar et de M. Gemma une distinction entre les pavillons, analogue à celle qui existe en droit maritime entre les pavillons des navires d'Etat et ceux des navires privés ; on interdirait aussi formellement, comme le proposait le Gouvernement danois, de montrer un pavillon autre que celui du pays de l'aéronef. Et si les objections faites par M. Henry-Coüannier à l'usage du pavillon sur les aéronefs étaient reconnues fondées, on appliquerait d'une manière analogue les mêmes règles au choix et à la différenciation des signes équivalents au pavillon qui seraient préférés comme mieux adaptés aux conditions et aux exigences de la locomotion aérienne.

Parmi les diverses Puissances représentées à la Conférence de Paris, la Russie adoptait les propositions de M. Fauchille, réservant le pavillon aux aéronefs publics et exigeant que le nom fût écrit sur le véhicule d'une manière apparente. Avec une compréhension encore meilleure des exigences de la nouvelle locomotion et de son caractère international, elle réclamait que la

(1) Quant aux coïncidences possibles de nom et aux moyens de les éviter, V. G. Bonnefoy, *le Code de l'Air*, Paris, Rivière. 1909, pp. 107-108.

(2) Les objections à l'usage du pavillon faites par M. Henry-Coüannier conseilleraient aussi pour les aéronefs publics l'adoption d'un signe spécial différent du pavillon.

nationalité fût indiquée extérieurement avec des signes de dimension fixe, et exigeait, de même que pour les papiers de bord, la rédaction en deux langues, de même, pour le nom, l'emploi supplémentaire des caractères latins dans le cas où ceux usités dans le pays national de l'aéronef seraient différents. La Grande-Bretagne proposait un système international d'identification et de numérotation suivant la proposition émise déjà, deux ans plus tôt, par M. Meili, qui aurait voulu la compléter par un Office international de contrôle (1).

Parmi les propositions italiennes, celles du Ministère des Travaux publics étaient dignes de remarque : les pavillons devraient différer d'Etat à Etat, non seulement par les couleurs, mais par la forme. En outre, tout ballon porterait son numéro et le numéro indicateur du lieu où se trouve son hangar. Les aéroplanes porteraient le numéro sur le « timon » ; tout aéronef porterait aussi une plaque qui serait fixée définitivement au moment de l'immatriculation de façon à ne plus pouvoir être enlevée. Quant au nom de l'aéronef, on veillerait à ce qu'il fût écrit avec des lettres de proportions limitées, de façon à ne pas produire de confusion avec les inscriptions réglementaires.

Tout le monde s'est donc montré d'accord pour déclarer désirable, comme l'écrivait M. Buzzatti, l'adoption d'un système international d'identification, spécialement pour les aéronefs en marche, et le choix de signes le plus possible apparents et faciles à distinguer même à de grandes distances. Parmi les propositions des hommes d'études et des gouvernements se dégage la tendance à admettre la nécessité, aussi bien pour les aéronefs que

(1) « Die sämtlichen Erfordernisse, von denen ich hier gesprochen habe, sollten, wenn immer möglich, international einheitlich aufgestellt werden. Auch ist ihre *internationale* Wirkung festzusetzen, aber vielleicht unter Wahrung gewisser Vorbehalte zugunsten einer Nachprüfung der Sache durch die einzelnen Staaten. Möglicherweise aber gelangt man zu einer internationalen Zentral-kontrollstelle ». Meili, *Das Luftschiff*, etc., p. 25.

pour les navires, de signes d'identification nationale et d'identification individuelle ; il y a en même temps une tendance manifeste à modifier les signes d'identification des aéronefs en tenant compte des conditions et des exigences particulièrement variées de leur locomotion.

CHAPITRE XV

LA FRONTIÈRE ET LA POLICE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE

Si, après avoir examiné la condition juridique de l'aéronef pris en lui-même, on passe aux mesures qui doivent réglementer son fonctionnement, deux analogies, l'une de droit, l'autre de fait, se présentent tout d'abord à l'esprit. En premier lieu, les rapports juridiques créés par la locomotion aérienne sont assez analogues à ceux qui dérivent des autres genres de locomotion pour se prêter naturellement aussi à une étroite analogie de règles et de solutions. Quant à l'analogie de fait, elle a trait à un phénomène qui est constant en droit administratif international pour la réglementation des communications et des transports.

Le développement des mesures internationales s'y effectue progressivement dans l'ordre suivant : d'abord la réglementation technique ; ensuite la réglementation juridique, dans la mesure où celle-ci intéresse les Etats au point de vue politique administratif et douanier ; et enfin la coordination et l'unification des règles concernant les droits et obligations des individus par rapport à une forme donnée de communication et de transport.

Tel a été l'ordre de développement du droit international pour les postes et pour les chemins de fer : il en sera de même, autant que ses premières manifestations permettent de le juger, pour le droit international de la locomotion aérienne.

En présence de cette nouvelle locomotion, chaque Etat se préoccupe avant tout de défendre sa frontière : or, ici, la frontière ne peut pas être une ligne entourant et délimitant le territoire de

l'Etat à sa périphérie : elle est la surface entière du sol, en même temps que l'air directement occupé et dominé par lui ; aussi la défense de la frontière devra-t-elle être assurée de deux façons : en interdisant à tous les aéronefs étrangers les régions aériennes situées au-dessus de forteresses ou d'autres lieux intéressant la défense nationale ; et en interdisant complètement aux aéronefs militaires étrangers la circulation au-dessus du territoire. Les articles VI et VII proposés par M. Gemma dans son projet de convention répondraient à ces nécessités : « Les divers Etats pourront prendre toutes les mesures relatives à leur sécurité militaire, douanière et sanitaire, et en particulier à la répression de l'espionnage » ; et : « Les aéronefs domaniaux et militaires ne pourront jamais dépasser en temps de paix, à quelque hauteur que ce soit, les limites territoriales des Etats auxquels ils appartiennent ». Par suite des mêmes considérations M. Fauchille proposait dès 1901 (1) (et M. de Bar reproduisait cette proposition en 1910) que les ballons captifs ne pussent être établis à moins de 1500 mètres de la frontière d'un autre Etat.

En 1910, M. Fauchille concrétisait ainsi ses propositions, peu de temps avant la Conférence de Paris (2) : (art. 7)..... « Les Etats gardent les droits nécessaires à leur conservation..... » ; — (art. 8) « Pour sauvegarder leur droit de conservation, les Etats peuvent fermer à la circulation certaines régions de l'atmosphère. Ils ont notamment le droit d'interdire la navigation au-dessus ou aux alentours des ouvrages fortifiés » ; — (art. 10) « Les aérostats militaires et de police ne peuvent franchir la frontière de leurs pays qu'avec l'autorisation du pays au-dessus duquel ils veulent circuler ou dans lequel ils se proposent d'atterrir » ; — (art. 19) Chaque Etat peut interdire l'atterrissage

(1) Fauchille, *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats.* « Rev. gén. de dr. intern. public », 1901, pp. 480-481.

(2) Fauchille, *Projet de Convention sur le régime juridique des aérostats en temps de paix*, Session de Paris (1910) de l'Institut de Droit International, *Annuaire*, vol. 23, 1910, p. 303, art. 7, 8, 9, 10, 19 et 20, pp. 307 et 309.

des aérostats dans certaines parties de son territoire déterminées par des marques visibles pour les aéronautes. Les aérostats transportant des marchandises ne peuvent atterrir qu'en des points désignés » ; — (art.20). « Les Etats ont le droit de défendre l'atterrissage, sur leur territoire, des aérostats venant d'un pays contaminé, dans les mêmes conditions qu'en ce qui concerne les véhicules terrestres et les navires ».

Dans tout ceci il n'y a rien qui ne corresponde, pour l'inspiration et pour la justification, à ce qui se produit dans le droit des communications terrestres et maritimes. La modalité de la manifestation change seule en partie; et par suite du milieu différent un accord international (1) devient plus nécessaire, pour garantir l'application des règles adoptées et des sanctions correspondantes.

L'accord international devra en même temps avoir pour effet, lorsque les aéronefs étrangers ne seront pas atteints par les interdictions ou les restrictions édictées, de les mettre sur le même pied que les aéronefs nationaux, et de réglementer l'atterrissage pour les uns comme pour les autres, à l'égard de la propriété privée.

Sous ce point de vue le sujet fut examiné avec plus d'ampleur dans les vœux émis par le Congrès de Vérone : « 1° Le Congrès croit utile l'établissement de points spéciaux pour l'atterrissage des véhicules aériens. avec les indications appropriées sur les cartes ; la descente dans les endroits publics devra être réglementée par les autorités administratives ; 2° le Congrès déclare que l'on doit considérer comme licite, sauf réparation éventuelle des dommages, la descente des véhicules aériens même dans les propriétés privées, mais dans les cas seulement où les nécessités du voyage l'exigeraient ; la descente ne peut être empêchée, étant

(1) Des négociations en vue d'accords de ce genre avaient déjà été entamées dans le cours de 1910 entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis du Mexique, et entre les États-Unis et le Canada. V. « New-York-Herald », 2 juin 1910.

garantie par la présomption de nécessité jusqu'à preuve contraire ».

En dehors d'une interdiction absolue et générale pour les aéronefs militaires étrangers et d'une interdiction absolue mais locale, limitée à certaines régions, pour les aéronefs étrangers même privés, le Congrès voulait avec raison voir réserver partout aux autorités administratives la faculté de réglementer la descente, même dans les endroits publics ; car, comme l'observait fort bien M. Giannini (1), la descente, malgré le caractère public du lieu, peut être là plus qu'ailleurs dangereuse par les dommages qu'elle peut causer aux passants ; et en tout cas elle doit être surveillée par les autorités territoriales au point de vue de l'ordre public et de la sécurité de l'Etat (2).

Quant aux propriétés privées, il fallait concilier les nécessités matérielles de voyage des aéronefs avec le respect du droit de propriété. Distinguer, comme pour les conduites électriques (3), les différentes natures et destinations des propriétés privées, était impossible : actuellement du moins, l'aéronef peut se trouver souvent dans la nécessité de traverser l'espace situé au-dessus d'une propriété ou de descendre sans pouvoir attendre et sans pouvoir choisir son point de descente (4). Il ne restait donc pas d'autre solution que celle adoptée par le Congrès de Vérone : droit de descente sur les propriétés particulières, seulement en cas de nécessité ; mais présomption de nécessité, en sorte que le

(1) Giannini, *Il primo Congresso Giuridico Internationale per l'aviazione in Verona*, « Rivista delle Comunicazioni », juin 1910.

(2) V. circulaire du Ministère de l'Intérieur français du 12 mars 1909 (« Rev. jur. int. de la loc. aér. », janv. 1910, p. 24).

(3) Dei Bue, *Le servitù di passaggio delle funicolari aeree*, « Riv. delle Comunicazioni », oct. 1910, pp. 916-926.

(4) V. E. Warschauer, *Luftrecht*, Eine rechtsphilosophische Studie, pp. 31-34 (Kattowitz, Böhme, 1910), et G. Bodenheimer, *Das Privatrecht der Luftschiffahrt* (Hannover, Helwingsche Verlagsbuchhandlung, 1910, pp. 20-28).

particulier ne puisse empêcher la descente de l'aéronef sur son propre fonds (1), et puisse seulement se retourner contre l'aéronef s'il est établi que la nécessité de descendre n'existait pas.

Le « Comité juridique international de l'aviation », discutant le 6 novembre 1910 le chapitre du « Code de l'air » relatif à l'atterrissage, adoptait les deux premiers articles ainsi conçus :

« 1° Les aéronefs peuvent atterrir sur les propriétés privées non closes.

« 2° Il leur est interdit, sauf le cas de force majeure, d'atterrir :

« *a*) sur les propriétés closes ;

« *b*) sur les ouvrages fortifiés et aux alentours de ces ouvrages, dans le rayon déterminé par l'autorité militaire ;

« *c*) dans l'intérieur des agglomérations, exception faite pour les emplacements désignés par l'autorité publique ».

L'article 3 déclarait que « tout atterrissage oblige à la réparation du préjudice causé » ; et l'article 4 assurait la surveillance nécessaire en disant : « Tout aéronef qui veut atterrir indique son intention par des signaux qui seront déterminés dans un chapitre spécial du Code international » (2).

Les réponses faites par les divers Gouvernements au pro-

(1) V. pour l'interdiction de voler au-dessus d'une propriété : Sommation de M. Valet, propriétaire à Châteaufort, faite le 17 sept. 1910 par ministère d'huissier à M. Farman, qui a ses hangars voisins de cette propriété et y exerce ses élèves, lui interdisant d'envoyer fréquemment ses appareils voler au-dessus de cette propriété. V. « Rev. jur. int. de la loc. aér. », nov. 1910, pp. 321-322, et mars 1911, pp. 92-95.

(2) Cet article était substitué au texte primitif du projet, d'après lequel « les aéronefs étrangers qui atterrissent doivent respect aux lois et aux règlements de l'Etat sur le territoire duquel ils sont placés ». Deux membres du « Comité juridique » ayant fait observer que les étrangers sont dans tous les cas soumis aux lois du territoire où ils se trouvent, l'article fut supprimé comme inutile, et remplacé par celui relatif à l'obligation de manifester la volonté d'atterrir d'après un code uniforme de signaux.

gramme de la Conférence de Paris de 1910 peuvent se grouper sous trois chefs : zones interdites — aéronefs non admis — et, à un rang inférieur, protection et limites de la propriété privée en ce qui concerne l'atterrissage des aéronefs.

Sur le premier point, la Grande-Bretagne proposait que les gouvernements dussent échanger les indications relatives aux lieux d'atterrissage et aux zones interdites et dangereuses ; la France proposait en outre que ces lieux fussent indiqués par des signes visibles à distance ; le Gouvernement austro-hongrois reconnaissait d'une manière générale que la liberté d'atterrissage devait être en tout cas restreinte pour les zones interdites ; et le Gouvernemênt danois voulait qu'on interdît l'atterrissage sans autorisation, spécialement dans les zones fortifiées ou dans les endroits réservés par l'administration militaire. L'exclusion des aéronefs étrangers, en temps de paix, de l'espace situé au-dessus des forteresses était expressément demandée aussi par la Belgique, la Suisse, l'Italie et la Russie ; celle-ci voulait qu'on s'entendît en outre sur des sanctions particulières contre les aéronefs persistant à manœuvrer au-dessus de régions interdites. Les Ministères italiens de l'Intérieur, de la Marine, de la Guerre et des Travaux publics, voulaient, comme les Gouvernements suisse, danois, français et anglais, que l'on organisât l'échange entre les Etats de l'indication des zones interdites ou dangereuses ; le Gouvernement russe admettait l'obligation de la communication pour les premières, mais non pour les secondes.

Les propositions allemandes étaient les plus libérales sur ce point. On pourrait voir là, dans une certaine mesure, la conséquence des progrès plus considérables faits alors par l'Allemagne dans la direction des aéronefs et dans la formation d'une flotte aérienne, une liberté plus complète de circulation internationale pour les aéronefs ne pouvant être qu'avantageuse à l'Empire et à l'expansion de sa puissance militaire. Le Gouvernement allemand se déclarait en effet disposé à reconnaître aux aéronefs le droit de passage au-dessus, ou d'atterrissage sur le territoire d'un autre Etat, sauf les dispositions restrictives que ce dernier vou-

drait imposer même aux aéronefs de sa propre nationalité (1), mais avec la réserve que l'atterrissage et le séjour de nécessité fussent toujours considérés comme licites.

Ces propositions n'excluaient pas la prohibition faite aux aéronefs étrangers de caractère militaire de pénétrer sur le territoire ; prohibition dictée par les préoccupations les plus élémentaires et justifiée par les nécessités les plus essentielles touchant la défense de l'Etat et son droit de conservation.

Le Gouvernement français proposait, dans cet ordre d'idées, que « les aéronefs militaires et de police ne pussent franchir la frontière qu'avec le consentement du gouvernement du pays au-dessus duquel ils veulent circuler ou dans lequel ils se proposent d'atterrir » ; et le Danemark voulait qu'une autorisation fût toujours nécessaire pour qu'un aéronef public étranger pût pénétrer sur le territoire ; encore proposait-il que dans ce cas l'aéronef ne pût atterrir que sur les points déterminés par les autorités territoriales.

Tout cela est d'une nécessité si évidente qu'il faut le considérer comme sous-entendu par chaque Etat lorsqu'il n'y a pas renoncé

(1) Ordonnance de police, relative à la circulation aérienne, du premier Président de la province de Brandebourg, applicable à partir du 10 août 1910, même avant d'avoir été présentée à l'assemblée provinciale. V. pour les projets de règlements généraux « Rev. jur. int. de la loc. aér. », juillet-août 1910, pp. 221 222, trad. franç. de Ch. Jahan. — V. le texte allemand en appendice à SCHROEDER, *Der Luftflug...*, Berlin, Vahlen, 1911. pp. 88-92, et « Rev. jur. etc... », déc. 1910, pp. 344-350. Règlement ministériel prussien de circulation aérienne, applicable en Prusse jusqu'à la publication d'un règlement impérial applicable à tout l'Empire allemand.

A ces autres mesures de précaution, le Ministre de la Guerre ajoutait en déc. 1910 l'interdiction pour les aéroplanes de s'approcher de l'espace dominant les forteresses dans un rayon de 10 kilomètres, lorsqu'ils n'y auraient pas été autorisés par écrit par le gouverneur ou le commandant, et l'interdiction de faire dans le même rayon des ascensions en ballon captif.

expressément. Les réserves formelles faites sur ce point par quelques-unes des Puissances adhérentes à la Conférence de Paris, ne sont en effet que l'application au droit international aérien de ce principe de conservation et de défense qui inspire et justifie les limites posées au libre accès des navires de guerre d'un Etat dans les eaux territoriales d'un autre.

Il est naturel aussi, en matière de locomotion aérienne, que la surveillance soit spécialement rigoureuse en ce qui concerne la détermination des points d'atterrissage, ainsi que les visites faites à bord des véhicules après qu'ils ont atterri en ces points (ou ailleurs par suite de force majeure), même s'il s'agit d'aéronefs privés. Les dirigeables ou les aéroplanes militaires s'abstiennent en effet de circuler volontairement au-dessus d'un territoire étranger, mais il est facile de confier une mission de caractère militaire à un aéronef privé. Le critérium résultant de la catégorie de l'aéronef ne suffit donc pas à garantir la sécurité de l'Etat, et ceux qui en ont la charge ne peuvent se passer de connaître la mission particulière de chaque aéronef. Ce qui implique la nécessité d'inspections soigneuses portant, lors de l'atterrissage, sur le véhicule et l'équipage, sans distinction de catégorie. Et les mêmes raisons qui justifient de la part de l'Etat une action protectrice en faveur de la propriété privée, l'autorisent aussi à limiter l'exercice de celle-ci dans la mesure où il deviendrait dangereux pour la sécurité de l'Etat. Cette question fut soulevée en octobre 1909 quand la société allemande du ballon Zeppelin manifesta l'intention d'établir en territoire danois, au cap Skagen, une station d'atterrissage qui devait servir pour une expédition aéronautique au Pôle nord. L'opinion publique danoise s'alarma d'un pareil projet ; et, bien qu'il fût admis qu'on ne pouvait interdire à une société étrangère d'établir sur un terrain de propriété privée, dans un but bien déterminé et de caractère scientifique, une station d'atterrissage temporaire, l'idée prévalut que l'établissement d'une station permanente, même sur propriété privée, devait être interdite quand le point choisi avait (comme le cap Skagen) une valeur stratégique, et que son usage dans ce

but, de la part d'étrangers, pouvait devenir préjudiciable aux intérêts nationaux (1).

Sur le troisième point : *protection et limitation de la propriété privée*, il est nécessaire de concilier le respect du droit de propriété, qui entraînerait l'assimilation des fonds privés aux zones interdites, avec les nécessités particulières de la locomotion aérienne, suivant les vœux rappelés plus haut du Congrès de Vérone. Mais en cette matière les stipulations internationales seront probablement moins empressées que quand les Etats sont directement intéressés. Cela est ressorti des réponses faites par les Etats adhérents à la Conférence de Paris, qui s'occupaient de ce sujet moins longuement que de la protection des droits des Etats.

D'après le Gouvernement britannique,« aucun règlement international ne doit reconnaître le droit pour un aéronef de voler au-dessus de propriétés privées ou d'y descendre, ni exclure le droit pour chaque Etat de prescrire les conditions auxquelles il sera permis de naviguer dans l'espace aérien dominant son territoire. »

L'Allemagne, après avoir admis que des lignes internationales de navigation aérienne ne pouvaient être établies sans l'assentiment de tous les gouvernements intéressés, et que chaque Etat pouvait imposer aux étrangers l'observation de dispositions restrictives communes aussi à ses propres aéronefs, reconnaissait que le séjour de nécessité était toujours licite. Le Ministère italien des Travaux publics ne croyait pas actuellement possible de limiter l'atterrissage à des points déterminés, il préférait admettre dans tous les cas l'obligation de l'indemnité pour les dommages produits par l'atterrissage ; pour l'évaluation de ces dommages, les Etats s'entendraient sur un tarif commun.

La Conférence de Paris avait ajouté aux questions du droit international confiées à l'étude de la première Commission (Droit

(1) René WAULTRIN, *Une société de navigation aérienne a-t-elle le droit d'établir une station d'expériences sur le territoire d'un pays étranger ?* « Rev. jur. int. de la locom. aér. », avril 1910, pp. 110-112.

des gens), « l'examen du principe de l'admission de la navigation aérienne dans les limites ou au-dessus d'un territoire étranger, c'est-à-dire appartenant à un Etat autre que celui dont relève l'aéronef ». Sur ce sujet la Commission (1) avait proposé les règles suivantes :

1° « Chaque Etat contractant admettra la circulation des aéronefs des autres Etats contractants dans les limites et au-dessus de son territoire, sauf les restrictions nécessaires pour garantir sa propre sécurité et celle des personnes et des biens de ses habitants. — Les Etats contractants s'engagent à conformer à la disposition de l'alinéa précédent le droit privé de leur pays. – Le séjour exigé par la nécessité ne pourra être refusé, en aucun cas, aux aéronefs d'un Etat contractant.

2° « Les restrictions ordonnées par un Etat contractant, conformément à la règle 1, al. 1, seront appliquées sans aucune inégalité aux aéronefs nationaux et aux aéronefs de chaque autre Etat contractant ; cette obligation ne s'étend pas aux mesures qu'un Etat prendrait dans des circonstances extraordinaires pour assurer sa défense nationale.

3° « ..... L'établissement de lignes internationales de communication aérienne dépend de l'assentiment des Etats intéressés.

4° « A l'égard d'un Etat contractant qui ordonne des restrictions de la nature visée à la règle 1, alinéa 1., des dispositions analogues pourront être appliquées par chaque autre Etat contractant.

5° « Les restrictions et les réserves prévues par les règles 1 à 4 seront immédiatement publiées et notifiées aux gouvernements intéressés. »

Ces règles de caractère pratique étaient le résultat d'une préoccupation exprimée, dès la seconde séance de la première Commission, par les Délégations allemande et française (2) ;

(1) *Procès-verbaux*, etc..., pp. 103-104 et 120.

(2) Exposé de la Délégation allemande sur le principe de l'admission de la navigation aérienne dans les limites et au-dessus d'un

mais (1) la discussion des différentes propositions fit ressortir que les principes généraux, que l'on voulait écarter, y étaient nécessairement impliqués, malgré le caractère exclusivement pratique qu'on voulait donner à la discussion (2).

Les règles correspondant à la seconde question supplémentaire (3), examinées en assemblée plénière dans la troisième séance, avaient donc rencontré des doutes nombreux au sujet de leur opportunité. Ceux qui voulaient éliminer toute question de principe voyaient à regret des questions de ce genre s'insinuer implicitement dans ces propositions ; d'autres, qui ne répugnaient pas à ces questions de principe, auraient préféré les traiter et les résoudre dans les premiers articles du projet de convention comme questions fondamentales. Ces doutes s'étaient manifestés si fortement que le projet examiné à cette séance ne contenait pas les règles relatives à l'admission de la navigation aérienne

territoire étranger, *Procès-verbaux* cités, pp. 239-242. La Délégation allemande craignait que, si l'on s'engageait dans des déclarations de principes, « on ne pourrait guère se rendre compte de la portée de l'engagement souscrit. Celui-ci pourrait avoir une répercussion inattendue sur des questions qu'on n'aurait pas même considérées ». En restant sur le terrain pratique, cette Délégation préférait donc admettre comme règle la liberté de la navigation aérienne, laissant aux Etats particuliers la détermination des exceptions, sauf les raisons humanitaires en faveur du séjour de nécessité. La même préoccupation conduisait la Délégation française à vouloir que toute formule relative à la souveraineté de l'espace fût éliminée (*loc. cit.*, pp. 242-244) et à admettre la règle pratique suivante : « La circulation aérienne est libre ; il ne peut y être apporté par les Etats sous-jacents d'autres restrictions que celles nécessaires pour garantir leur propre sécurité et celle des personnes et des biens de leurs habitants ».

(1) *Loc. cit.*, pp. 263-269,

(2) *Procès-verbaux* cit., pp. 63-64 et 269-272. Exposé de la Délégation britannique, et Cinquième séance de la première Commission, pp. 273-282 et 322-323.

(3) *Loc. cit.*, pp. 97-104.

dans les limites ou au-dessus d'un territoire étranger. C'est ainsi que dans la troisième séance plénière fut adoptée la proposition du Président d'ajourner l'examen de ce point, dans l'espoir qu'on pourrait plus tard présenter à la Conférence une proposition capable de réunir tous les suffrages. Mais cet espoir ayant été déçu, le projet approuvé par la Conférence se trouva contenir dans les articles 21, 22 et 23, avec quelques modifications, les règles 3, 4 et 5 proposées par la Commission, tandis qu'aucune résolution n'était adoptée sous les n°s 19 et 20, qui auraient dû correspondre aux deux premières règles proposées par la même Commission.

Les tendances des gouvernements, relativement aux concessions à faire et aux limites à fixer, sont restées jusqu'à présent moins explicites en ce qui concerne les droits des particuliers qu'en ce qui concerne ceux de l'Etat. Mais on voit clairement quelle solution s'imposera, en droit interne comme en droit international. L'atterrissage sur les propriétés privées devra être permis dans les cas de force majeure, et seulement dans ces cas, même sans le consentement du propriétaire du fonds. Il n'en résultera pas, du reste, un grave danger ou une grave atteinte pour la propriété privée. Car, ou bien la dirigeabilité des aéronefs sera une tentative vaine : dans ce cas la navigation aérienne gardera les proportions d'un fait *sportif* accidentel et rare, et l'accord se réalisera avec une facilité relative, pour chaque cas particulier, entre auteurs et victimes du dommage, même en dehors de toute entente entre les Etats sur un tarif commun d'indemnité. Ou bien la dirigeabilité des aéronefs sera vraiment atteinte ; et alors la force majeure d'atterrissage se produira en raison inverse de la fréquence de la locomotion aérienne ; l'atterrissage par force majeure dans une propriété privée ne sera pas beaucoup plus fréquent que le déraillement d'un train, ou l'entrée sur une propriété privée d'une automobile n'obéissant pas à la direction ou d'un cheval emballé.

Pour concilier les droits de la propriété privée avec les néces-

sités de la locomotion aérienne, on pourrait peut-être modifier et développer le contenu des articles 438, 535 et 592 de notre Code civil ; mais mieux vaudrait que chaque Etat adoptât l'article 701 du nouveau Code civil suisse, ou que divers Etats s'entendissent pour l'ériger en disposition de droit uniforme, de façon à ce que partout, dans des conditions identiques, nationaux et étrangers pussent en profiter : « Si quelqu'un ne peut se préserver ou préserver autrui d'un dommage imminent ou d'un danger présent qu'en portant atteinte à la propriété d'un tiers, celui-ci est tenu de souffrir cette atteinte, pourvu qu'elle soit de peu d'importance en comparaison du dommage ou du danger qu'il s'agit de prévenir. — Le propriétaire peut, s'il a subi un préjudice, réclamer une indemnité équitable » (1).

(1) V. A. Martini, *La proprietà dello spazio aereo*, dans la « Riv. delle Comunicazioni », janv. 1911, pp. 35-37.

CHAPITRE XVI

LES RÈGLES DE ROUTE ET LES COLLISIONS

A peine la direction des aéronefs aura-t-elle été obtenue d'une façon comparable à celle des navires que l'adoption de règles de manœuvre s'imposera pour prévenir les collisions. Elles devront aussi être uniformes, édictées et sanctionnées internationalement par tous les Etats : tâche qui sera facilitée par l'uniformité nécessaire et probable de la coutume, précédant l'uniformité de la loi et la préparant. Mais même pour ce groupe de lois, si le champ d'application est nouveau, le caractère des règles et la situation juridique ne le sont pas. Si l'on n'arrive point à une dirigeabilité réelle et constante des aéronefs, on ne pourra pas adopter pratiquement des règles de manœuvre et des mesures préventives contre leur rencontres ; mais la locomotion aérienne gardera des proportions si exiguës que les collisions seront très rares. Si au contraire on parvient à la dirigeabilité, l'adoption de ces règles et de ces mesures préventives deviendra urgente à cause du danger des collisions (1); mais on n'aura pas besoin de règles essentiellement autres que celles destinées à prévenir les collisions des navires et à en fixer les conséquences juridiques. Au point de vue de la rencontre des aéronefs comme à celui de la responsabilité envers les passagers et l'équipage, et pour tout ce

(1) V. le premier cas de collision entre aéroplanes signalé à Mourmelon-le-Grand le 7 mars 1910. « Rev. int. » citée, mars 1910, p. 92.

qui a trait au cérémonial aérien, ce droit, que M. Meili appelle « Luftstrassenrecht », ne dérive pas de principes fondamentaux différents de ceux qui servent de charpente au droit des routes maritimes (1).

Le Règlement international contenant les règles pour éviter les abordages, adopté le 4 avril 1880 et mis successivement en exécution dans les divers Etats contractants (2), peut donner une idée exacte de l'ensemble des mesures qu'il faudrait adopter. Ces règles différeraient des règles maritimes par suite des conditions topographiques et techniques particulières : et notamment de la possibilité qu'on a, pour éviter les collisions, de faire varier, outre la ligne de direction, la hauteur ; mais les obligations individuelles et les exigences d'utilité générale servant à les justifier auraient toujours le même caractère juridique.

La « Commission aérienne mixte » de l'Aéro-Club de France a

(1) Warschauer, *Luftrecht*, Kattowitz, O. S., Böhm, 1910, pp. 16-17 : « Wir brauchen weiterhin keine neuen Vorschriften und Rechts begriffe luftrechtlicher Art über die zivilrechtliche Haftung. Auch hier kommen wir mit unseren land- und seerechtlichen Begriffen völlig aus. Die Eigenart des Luftschiffbetriebes wird sich freilich hier besonders häufig und scharf zeigen : auf der einen Seite die grosse Gefahr, in der nicht nur die Insassen des Luftschiffes, sondern auch die Bewohner der Länder, über die es dahinfliegt, schweben ; auf der anderen Seite der erhebliche Umfang, den der Begriff der Höheren Gewalt im Luftreiche annimmt. Man wird aber hieraus weder neue luftrechtliche Sätze, noch auch nur neue Rechtsgedanken schöpfen können. Wir bewegen uns... rechtlich durchaus auf der soliden Grundlage unserer Mutter-Erde und bedürfen keines anderen Wegweisers als des bürgerlichen Gesetzbuches..... Das Luftrecht, das sind spezifische Rechtsgedanken, Rechtsbegriffe, Rechtssätze, die aus der Eigenart des Elementes der Luft entspringen, beginnt da wo der spezifische Unterschied zwischen dem Reiche der Erde und dem Reiche der Luft anfängt ».

(2) V. Règlement italien approuvé par décret royal de 1896, n° 577, qui a remplacé celui approuvé par décret royal du 4 avril 1880 n° 5.390.

publié en juillet 1909 un Règlement provisoire sur les règles de route et les signaux à considérer comme obligatoires pour éviter les collisions ; pour devenir efficaces, ces règles devraient être adoptées uniformément par tous les Etats civilisés. D'après ces propositions : « Deux appareils d'aviation qui, se rapprochant l'un de l'autre, sont exposés à entrer en collision, doivent toujours prendre leur droite. Ils doivent, en outre, passer à une distance d'au moins 50 mètres l'un de l'autre. Ils ne sont libérés de ces obligations que s'ils se trouvent à des altitudes différant de plus de 30 mètres. Dans un concours les commissaires sportifs peuvent réduire à 25 mètres la distance de 50 mètres précitée. Dans le cas des dirigeables, ceux-ci devront s'éviter à une distance d'au moins 500 mètres. Ils ne sont libérés de ces obligations que s'ils se trouvent à des altitudes différant de plus de 150 mètres ». En outre : « Tout appareil d'aviation circulant la nuit ou par temps de brume doit être muni : d'un feu vert à droite, d'un feu rouge à gauche, d'un phare blanc placé à l'avant et au-dessous ; le feu vert et le feu rouge doivent être visibles vers l'avant et latéralement. La lueur projetée par le phare blanc doit être dirigée obliquement en avant et vers le bas. » A ces signaux on devrait en ajouter d'autres indiquant à distance, de jour comme de nuit, la nationalité et le matricule de chaque aéronef, et permettant de faire parvenir du sol à celui-ci l'avertissement qu'il a franchi l'espace correspondant à la frontière, ainsi que l'ordre éventuel d'atterrir pour les motifs déjà signalés de protection douanière et de sécurité publique. On adopterait aussi des mesures pour réprimer la violation de ces règles avec des sanctions légales uniformes (1).

Dans un sens un peu différent, M. Pittard écrivait dans son rapport « sur la police de la circulation aérienne » présenté au Congrès de Vérone : «Quant aux règles applicables aux aéronefs, elles seront avec avantage calquées sur les règles de la mer en ce qui concerne les signaux, feux, abordages, etc. ; le règlement

(1) « Rev. jur. int. de la loc. aér. », fév. 1910, pp. 64-65.

international fixera la nature et le code des signaux ; les signaux visuels seront, de jour, des pavillons et des ballonnets ; de nuit, des feux ; les feux maritimes semblent convenables ; un feu brillant supérieur, un feu vert à droite, un feu rouge à gauche ; il faudra en outre un feu inférieur qui pourrait être violet ou jaune comme le proposait Ferber ; les signaux phoniques seront la sirène, la trompe et la cloche ; la cloche semble convenir aux ballon sphérique, la trompe à l'aéroplane et la sirène au dirigeable ; ces signaux se feront en temps de brume et au moment des croisements, départs et atterrissages ; il faudra prévoir leur emploi en cas de détresse. »

Quant aux règles de route, M. Pittard ne trouvait pas pratique « la proposition de l'Aéro-Club de France d'appliquer à la circulation aérienne les règles terriennes de croisement à droite... il faut qu'entre aéronefs le plus facile à diriger cède la place aux autres, et que la règle maritime que celui qui court vent arrière cède la place à l'autre ne soit pas applicable, notamment aux aéroplanes qui sont d'une direction plus facile avec le vent debout ».

Il prévoyait qu'une fois la dirigeabilité obtenue les collisions seraient moins fréquentes dans l'air que sur terre ou dans l'eau, à cause de l'altitude, élément nouveau qui permettra aux aéronefs d'éviter les manœuvres latérales toutes les fois qu'ils se trouveront à une distance en hauteur suffisante.

Les sanctions pénales à prévoir dans le règlement devraient être, d'après M. Pittard, le retrait du permis de circulation à l'aéronef et du brevet au pilote en cas de récidive. Comme résultat de ces considérations il proposait au Congrès les résolutions suivantes (XII et XIII) : « Il y a lieu, tout en tenant compte des conditions spéciales de construction et de manutention des aéronefs, d'appliquer, en général, les règles de la mer à la circulation aérienne, notamment en ce qui concerne les droits et devoirs du pilote, les signaux phoniques et visuels (avec adjonction d'un feu inférieur), les enquêtes en cas d'accident, etc. Les règles de circulation destinées à éviter les abordages seront basées sur la

nature de l'aéronef et sur l'axe du vent : l'aéroplane cèdera la place au dirigeable qui, à son tour, cèdera la place au sphérique ; lorsque les routes sont parallèles, l'aéronef qui court vent debout cède la place à l'autre ; lorsque la route est oblique ou perpendiculaire au vent, les aéronefs s'évitent en croisant à droite ; lorsque les routes se croisent, chacun doit passer derrière celui qui vient à sa droite et devant celui qui vient à sa gauche ; lorsque l'aéronef rattrape un autre, il doit signaler son approche et s'écarter de l'aéronef qu'il rattrape en obliquant sur sa gauche et en s'élevant. Ces règles — concluait M. Pittard — ne s'appliquent que quand il y a danger de collision ou quand les aéronefs sont distants, en altitude, de moins de 500 mètres pour les dirigeables et 100 mètres pour les aéroplanes ».

M. Gemma (1) abandonnait beaucoup de détails à l'initiative de la future Conférence diplomatique et se montrait peut-être trop peu exigeant pour les distances ; il proposait dans son projet de convention : « Les aéronefs qu'il est possible de diriger doivent toujours, en cours de route, soit qu'ils se dépassent, soit qu'ils viennent à la rencontre l'un de l'autre, rester distants d'au moins 50 mètres en ligne verticale ou horizontale » ; et il voulait que « les Etats contractants s'engageassent à publier, dans les six mois de la ratification de la Convention, un règlement uniforme concernant l'usage des pavillons, fanaux, sirènes, et de tout ce qui a trait aux communications et aux signaux des aéronautes entre eux et avec les personnes à terre ».

Le Congrès de Vérone ne put pas s'occuper suffisamment de toutes ces propositions pour arriver à des conclusions concrètes ; il se contenta d'approuver un ordre du jour tendant à ce que « la circulation des véhicules aériens dans l'espace libre fût réglementée dans la mesure nécessaire par des accords internationaux. »

M. Fauchille, dans son projet de Convention de 1910, marchait d'accord avec M. Gemma en réclamant un règlement interna-

(1) *Loc. cit.*, p. 18, art. XI.

tional qui serait uni à la Convention même, mais en s'abstenant pour le moment d'en formuler les détails. Il proposait (art. 15) : « Un règlement international, annexé à la présente convention, qui entrera en application en même temps qu'elle et demeurera en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été modifié d'un commun accord, déterminera les prescriptions particulières en vue de prévenir les collisions et de faciliter les communications entre les aérostats. On s'inspirera, pour établir ces prescriptions, de la pratique suivie pour la navigation maritime ».

Les Gouvernements britannique, français, danois et russe, dans leurs propositions pour la Conférence de Paris de 1910, étaient d'accord sur ce dernier point ; de même le Ministère italien des Travaux publics, qui proposait aussi certaines règles de manœuvre (empruntées à la navigation maritime avec les modifications appropriées) et un Code de signaux (1). Quelques Gouvernements, le français et l'anglais par exemple, posaient le principe général dans les propositions, et laissaient à la Conférence l'initiative des détails. Les Ministères de la Guerre et de la Marine d'Italie jugeaient une pareille codification encore prématurée ; ils réservaient pour l'avenir la législation tendant à éviter les abordages aériens et limitaient les mesures actuelles aux signaux à établir sur le sol pour la sécurité des aéronefs, et à la publication de cartes aéronautiques avec signes conventionnels correspondant aux endroits dangereux.

Sur la nécessité d'établir ces signaux pour permettre aux aéronefs d'éviter les endroits dangereux, et spécialement les contacts avec des courants électriques à haute tension, tous les Etats étaient d'accord, sauf la Suisse qui considérait comme suffisante par elle-même, sans signes particuliers, la configuration orographique de son territoire. Ces indications, relatives aux points dangereux de la surface terrestre, sont en effet aussi

(1) Règle de rencontre : celui qui est contre le vent cède sa place ; règle de dépassement : ne point passer entre la terre et l'aéronef qu'on dépasse.

nécessaires pour les communications aéronautiques que le sont, pour les communications maritimes, celles des cartes marines et des phares relatives aux écueils, bas-fonds et points dangereux du littoral. La divergence se manifestait seulement sur l'opportunité de codifier immédiatement aussi les règles de route pour éviter les collisions entre aéronefs. Le rapport de M. Buzzati insistait plus sur le premier genre de signaux que sur le second (§ 9) : « Que les aéronefs doivent disposer de signaux lumineux et sonores, cela n'est pas douteux, et l'on trouvera facilement des dispositifs appropriés et simples pour ces signaux. Plus difficile est l'indication de la direction à suivre. Quant aux indications sur le terrain, leur utilité serait considérable, mais évidemment de graves difficultés techniques et surtout financières s'opposent à la diffusion même relative de semblables indications, qui devraient signaler aussi les points les plus dangereux. Pour ces signaux de direction et de danger, les sociétés techniques et sportives pourront apporter aux Etats une utile collaboration, comme cela s'est déjà fait sur les voies de communication terrestres avec les écriteaux indicateurs. »

En ce sens il faut signaler une initiative prise par l'Aéro-Club du Béarn en décembre 1909. Il envoya à tous les maires de la région une circulaire par laquelle, après avoir appelé leur attention sur la fréquence croissante des voyages aériens autour de la ville de Pau, où fonctionnent déjà deux aérodromes et une station de dirigeables, il montrait qu' « il serait utile d'indiquer aux aviateurs, par des signaux conventionnels, la voie parcourue ». Dans ce but, il demandait si « les municipalités seraient disposées à faire écrire en gros caractères, en blanc sur fond noir, le nom des villes sur le toit d'une maison ou d'un édifice bien en vue ». En même temps la présidence du Club proposait l'adoption du Code de signaux suivant :

1° Un grand rectangle pour indiquer un champ d'atterrissage ; 2° Un petit rectangle ombré inscrit dans un rectangle plus grand pour signifier un hangar pour aéroplanes ; 3° Un triangle pour indiquer un hangar à dirigeables ; 4° Un cercle pour indiquer

un gazomètre pour le gonflement des ballons sphériques (1).

Le projet approuvé par la Conférence de Paris affirmait l'obligation pour les Etats contractants (art. 31) de donner à leurs autorités et à leurs populations respectives des ordres et des instructions sur l'assistance à porter aux aéronefs en cas d'atterrissage ou de détresse; et il les obligeait en même temps (art. 30) à prescrire — à tous les aéronefs dans les limites et au-dessus de leur territoire, et à leurs propres aéronefs dans les limites et au-dessus des territoires de tous les Etats contractants — l'observation d'un Règlement uniforme spécial de la circulation aérienne, dont les mêmes Etats puniraient les violations. Ce Règlement, annexé au Projet de Convention (2) s'occupait des feux, des signaux phoniques, des règles de route et de manœuvre, et était complété par les vœux suivants : que « les Gouvernements recherchent les moyens d'indiquer par des signes bien visibles certains points propres à servir à l'orientation des aéronautes, et qui seraient situés sur le sol ou sur des édifices, comme des stations de chemins de fer, etc... » et que « les Gouvernements signalent par des indications visibles et uniformes les lignes électriques à haute tension et les supports des fils télégraphiques aériens et les mentionnent sur des cartes aéronautiques à dresser à la même échelle pour tous les pays. »

Les mêmes principes d'où dérive pour les gouvernements, en droit maritime, l'obligation d'établir des phares, d'organiser les secours et la police des naufrages, les obligent aussi, en matière de navigation aérienne, à signaler les points dangereux, à organiser la police des manœuvres et des secours. Et pour les particuliers pareillement, ce sont les mêmes règles relatives aux délits, aux quasi-délits et à la réparation du préjudice causé, d'où découlent, en droit aérien comme en droit maritime, l'obligation de se conformer aux règles de route et de manœuvre pour éviter les collisions, et la responsabilité lorsque celles-ci se sont produites.

(1) « Rev. jur. int. de la loc. aér. », janvier 1910, p. 34.

(2) *Procès-verbaux* cités, pp. 193-194, art. 30-32, et pp. 201-204, Annexe C, « Règlement de la circulation aérienne ».

CHAPITRE XVII

POLICE DES TRANSPORTS, CONTRAT DE TRANSPORT ET RESPONSABILITÉ

Les projets de conventions internationales relatifs au transport aérien des personnes et des marchandises s'occupent plutôt jusqu'à présent de la sécurité des Etats et de leurs droits fiscaux que de la détermination et de la protection des rapports juridiques d'ordre privé.

Certains Gouvernements, l'anglais et l'italien par exemple, voudraient qu'on autorisât même le transport d'appareils radiotélégraphiques; d'autres, comme celui de Monaco, en limiteraient l'usage aux régions où la chose ne pourrait pas troubler d'autres services, ou, comme le Gouvernement russe, ne l'admettraient que pour des buts scientifiques; d'autres, comme l'autrichien, le voudraient complètement interdit; le Ministère italien des Postes, sans se séparer des autres Ministères italiens en cette matière, observait que les communications radiotélégraphiques entre la terre et les aéronefs ne sont pas encore possibles d'une façon satisfaisante.

L'accord se manifestait davantage dans la tendance à interdire, sauf autorisation spéciale, le transport d'appareils photographiques. Tel était l'avis exprimé, à l'occasion de la Conférence de Paris, par les réponses anglaises, autrichiennes et luxembourgeoises. La Russie aurait admis que le transport d'appareils photographiques fût autorisé, mais à la condition

que les clichés fussent enregistrés et développés sous la surveillance officielle.

Les différents Etats s'entendaient mieux encore pour défendre le transport d'armes, d'explosifs et de marchandises sujettes à monopole ou frappées de très forts droits de douane sous un petit volume; de tout ce qui, en somme, représenterait un grave dommage ou un grave danger pour l'État au point de vue politique, sanitaire ou fiscal.

Ce ne sont pas de nouveaux droits des Etats qui se manifestent dans ces interdictions, mais seulement le besoin ressenti par eux de défendre leurs droits sur les parcours de voies nouvelles et sur une frontière dont l'étendue coïncide avec la superficie même du territoire. D'où la nécessité que tous les Etats s'entendent pour reconnaître ces droits et se prêtent une aide mutuelle pour en prévenir et en réprimer la violation.

Mais si la dirigeabilité des aéronefs faisait assez de progrès pour amener les Etats à définir et à interdire d'accord les transports illicites, il y aurait aussi une augmentation suffisante des transports licites pour rendre nécessaires la détermination et la protection des droits des particuliers engagés dans ces transports. Que le commerce international aérien puisse jamais devenir aussi actif que le commerce international maritime, cela semble peu probable. M. Meili (1) est très affirmatif sur ce point, soit parce que le transport des personnes reviendra toujours trop cher pour être accessible à toutes les catégories de voyageurs, soit parce que la force de traction des aéronefs sera toujours insuffisante pour le transport des marchandises pesantes. Malgré cela il suffirait d'un exercice normal, même pas très étendu, des transports de personnes et de marchandises au moyen d'aéronefs, pour rendre d'un intérêt universel la réglementation du contrat de transport par voie aérienne, tant pour les personnes que pour les marchandises. Or, il est évident que si l'on se trouve en présence d'un exercice régulier de l'industrie

(1) Meili, *Das Luftschiff*, etc., pp. 12-14.

de semblables transports, le rapport juridique entre les parties n'est pas substantiellement différent par air, par terre et par mer ; on peut donc en général appliquer aux transports aériens des personnes et des marchandises les règles en vigueur pour les transports terrestres et maritimes correspondants.

Le contrat de traversée aérienne, qui se forme moyennant le paiement ou l'acceptation d'un billet de parcours aérien, doit être considéré différemment dans les voyages d'expérience ou de plaisir et dans ceux entrepris comme normaux et réguliers. Mais cela arrive aussi pour les transports maritimes et terrestres, où l'on fait nécessairement une différence de situation entre les personnes qui prennent part à un voyage d'agrément, à une exploration ou à un concours et celles qui, comme passagers, prennent place dans un véhicule assurant normalement un service public de transport.

A ce point de vue, M. Meili voudrait, avec raison, distinguer, dans les conditions actuelles de l'aéronautique, les trois espèces d'aéronefs. Quiconque, écrit-il, gratuitement ou contre paiement, prend part à un voyage en ballon ou en aéroplane, doit être considéré comme agissant *à ses risques et périls*; envers ceux au contraire qui se servent d'un dirigeable contre paiement d'un prix, l'entreprise, qui assume en pareil cas l'exercice d'une véritable industrie, est responsable d'après les principes du droit commun et suivant des règles analogues à celles du droit des chemins de fer et du droit maritime.

Dans les mêmes conditions, le contrat de transport aérien portant sur des marchandises se règlera d'une manière analogue à la feuille d'expédition et au connaissement des transports par voie ferrée ou par mer ; et le contrat de service aérien qui concerne le commandant de l'aéronef et l'équipage, étant analogue au contrat passé avec le commandant et l'équipage d'un navire marchand, sera soumis aussi à des règles analogues.

Donc, en ce qui a trait aux droits et obligations contractuels dérivant de la navigation aérienne, les législateurs ne se trouveront pas en présence d'un ordre nouveau de rapports à discipli-

ner par des règles nouvelles, mais bien d'une manifestation et d'un développement, dans un champ nouveau, de vieux rapports juridiques, développement facile à régir avec les dispositions légales déjà en vigueur. Pour citer un exemple : si les consuls jugent sans appel, en vertu de l'article 77 de la loi consulaire italienne actuelle, les différends entre les individus composant les équipages des navires de commerce nationaux relativement aux salaires, aux aliments et aux autres obligations dépendant de la navigation, les mêmes raisons militent en faveur de leur compétence pour les différends analogues entre les individus composant les équipages des aéronefs.

On peut en dire autant des responsabilités. Celles-ci peuvent dériver de faits survenus ou d'omissions vérifiées à bord de l'aéronef; ou résulter soit de dommages causés à ce dernier par le territoire au-dessus duquel il passait ou sur lequel il avait atterri, soit de dommages causés par l'aéronef au sol par suite de chute d'objets, de choc ou d'atterrissage, soit enfin de collision survenue dans l'air entre deux aéronefs. Pour tous ces cas il y a lieu de rechercher si un droit uniforme serait opportun et possible, et quel serait son contenu caractéristique ; si un droit uniforme est impossible, il faut un critérium uniforme pour déterminer la législation territoriale applicable.

Les responsabilités de la première catégorie doivent être réglées par la loi du pavillon de l'aéronef. Celui-ci, en effet, n'est pas, comme le navire de commerce, ancré dans des eaux territoriales étrangères, habitable après l'atterrissage ; et, le fût-il, que sa condition serait quand même différente, parce que les navires restent toujours dans un milieu (la mer) qui les soumet à la souveraineté territoriale de l'Etat sans qu'ils soient sur le territoire, tandis que l'aéronef après l'atterrissage est même matériellement, sur le territoire de l'Etat, au point qu'on ne peut concevoir des faits survenus à son bord qui n'intéressent pas la souveraineté de cet Etat. Des faits de cette nature ne peuvent se produire à bord de l'aéronef que durant le parcours aérien ; et, quand ils mettent en rapport uniquement ceux qui possèdent ou

dirigent l'aéronef et ceux qui se trouvent à son bord ou y ont des marchandises, ces faits doivent être réglés d'après la loi du pavillon. Le droit spécial à appliquer aux rapports entre le pilote et le propriétaire de l'aéronef sera, suivant les cas, celui qui régit le mandat ou le louage d'ouvrage (1).

Quant aux passagers, le pilote est responsable *ex delicto et* doit réparer le préjudice qu'il leur a causé intentionnellement. Mais il n'y a pas entre eux de rapport contractuel. Ce rapport existe entre le propriétaire de l'aéronef et les passagers sous la forme du contrat de transport (2). Au sujet de ce rapport, M. Meili observe avec justesse (3) que celui qui entreprend un voyage aérien moyennant paiement dans un ballon dirigeable appartenant à autrui, a droit à une exécution correcte du contrat. L'entreprise, après avoir offert ses transports au public, ne pourrait pas décliner la responsabilité comme pourrait le faire, actuellement, le conducteur d'un ballon non dirigeable ou d'un aéroplane. Les conditions actuelles de l'aéronautique pourront conduire le juge à limiter le chiffre de l'indemnité, mais celle-ci ne pourrait pas être écartée purement et simplement : le caractère de *dirigeable* de l'aréonef et son offre comme tel à l'usage du public, sont en effet la justification évidente de la responsabilité, comme pour le transport maritime et celui par voie ferrée (4). On doit en dire autant pour l'équipage relativement à l'assurance obligatoire et à l'application des lois sur les accidents du travail (5).

La notoriété du risque peut diminuer de moitié dans bien des cas, et dans d'autre réduire à d'infimes proportions la responsa-

(1) M. von Pfuhlstein, *Die privatrechtliche Stellung des Ballonführers*, Deutsche Zeitschrift für Luftschiffahrt », 1910, n°s 1 et 2.

(2) Id., *loc. cit.*

(3) Meili, *Das Luftschiff...*, pp. 29-35.

(4) Gasca e Marchesini, *L'esercizio delle strade ferrate*, vol. I, p. 793. — Meili, *I problemi giuridici dell'aviazione*, l. c.

(5) V. Bodenheim, *Das Privatrecht der Luftschiffahrt*. pp. 15, 16 et 18.

bilité du transport par aéroplanes. Dans les conditions actuelles, quiconque consent ou demande à monter dans un aéroplane dans un but sportif doit être considéré comme acceptant le risque de la situation et comme renonçant à tout recours, en cas d'accident, contre celui à l'habileté duquel il a cru devoir se confier. La responsabilité de ce dernier ne pourrait être invoquée qu'en cas d'erreurs si graves et si inattendues que la personne qui s'est confiée à lui n'aurait pu les prévoir. Tout cela, naturellement, ne peut être dit sur les aéroplanes en général, mais seulement sur les aéroplanes actuels, comme on pouvait le dire pour les automobiles pendant la première période de construction et d'emploi. Dans un cas comme dans l'autre, la règle est que la responsabilité peut être invoquée par celui qui se sert d'un véhicule d'usage courant et utile, et non par celui qui se sert d'un véhicule en étant encore à la période des essais et des expériences, ou qui se sert d'un véhicule perfectionné, comme certaines automobiles, non dans un but de transport. mais pour affronter les dangers d'une course de vitesse (1).

La responsabilité dérivant des dommages causés par le fait des habitants aux aéronefs volant au-dessus du territoire ou y atterrissant est indubitable, comme aussi, même au-delà des limites de la responsabilité pénale, l'applicabilité de la loi et la compétence de l'autorité territoriale. Cette responsabilité peut aujourd'hui se manifester à la suite de dommages causés par malice, ou d'actes inhospitaliers énergiques destinés à rendre inaccessible à des intrus le fonds qu'on possède. Lorsque la locomotion aérienne sera plus avancée, le déplacement, le changement ou la détérioration de signaux d'orientation établis en vertu d'une loi interne ou d'une convention internationale, donneraient lieu également à la responsabilité de l'agent non seulement envers l'admi-

(1) V. *Trib. civ. de Chambéry*, 11 juillet 1906, Rev. du Touring-Club citée dans la « Rev. jurid. int. de la locom. aérienne », mai 1910, pp. 148-149 ; et Imbrecq, *L'Automobile devant la justice* : étude des responsabilités et jurisprudence en matière d'accidents, causés ou éprouvés par les automobiles. Paris, Dunot et Pinat, 1910.

nistration publique, mais encore envers les aéronautes qui en auraient éprouvé un dommage.

Les dommages causés au sol par le fait de l'aéronef peuvent résulter de la chute du chargement ou du choc de l'aéronef même dans l'acte d'atterrissage. Dans le premier cas, la *lex Rhodia de jactu* est nettement applicable contre l'aéronef cause du dommage pour les propriétaires des choses endommagées, et l'*actio de effusis et dejectis* pour les individus atteints sur le territoire dans leur personne ou leurs propriétés (1). Dans le second cas, il existe évidemment un *damnum injuria datum* donnant recours à l'*actio legis aquiliae*. Cela serait certain si le dommage dérivait du choc de l'aéronef contre des édifices ou des cultures. Dans ce but M. Gemma proposait, à l'article 8 de son projet de convention, que « les aéronautes et en première ligne le ou les propriétaires de l'aéronef pussent être tenus pour responsables, même en cas d'atterrissage par suite de force majeure, des dommages causés par leur véhicule aux choses et aux personnes » (2).

Le cas serait moins clair si les dommages à la propriété privée survenaient à l'occasion de courses aéronautiques (3), par suite

(1) V. BODENHEIM, *Das Privatrecht der Luftschiffahrt*, pp. 10, 11 et 13.

(2) BODENHEIM, *loc. cit.*, p. 20 : « Die Ersatzpflicht umfasst nur den Schaden, den der Luftschiffer durch die Landung verursacht hat, nicht solchen, der aus Anlass der Landung von andern Personen angerichtet wird, also z. B. nicht Flurschaden, den die durch die Landung herbeigelockten Zuschauer anrichten ».

(3) Les organisateurs peuvent à leur tour agir, comme lésés matériellement et moralement, envers les sociétés sportives qui s'attribuent de leur propre autorité au point de vue technique une compétence judiciaire que la loi ne leur reconnaît aucunement. Ainsi, en sept. 1910, M. Roger, directeur de la « Revue de l'Aviation » et organisateur d'une semaine d'aviation à la Croix d'Hins, s'adressait au Tribunal de la Seine, demandant à l'Aéro-Club de France un indemnité de 100.000 francs pour la disqualification de 16 mois à lui infligée par la « Commission sportive » qui est une émanation de l'Aéro-Club et de l'Automobile-Club. Voir pour les questions relatives à la

de l'envahissement par la foule d'une propriété sur laquelle serait descendu ou serait sur le point de descendre un aéronef (1).

Pour que les organisateurs de concours d'aviation puissent être considérés comme responsables en cas d'accidents, il faut que la victime démontre de leur part une faute qui soit avec le préjudice subi dans le rapport de cause à effet. Or, ce rapport ne pourrait être établi entre l'accident et les conditions d'un prix mis au concours, à moins que ces conditions soient d'une témérité choquant le bon sens. Du reste, la responsabilité des organi-

compétence que s'attribuent la Commission et les autres organisations sportives, et pour le titre à demander une indemnité. « Rivista delle Comunicazioni », sept. 1910, pp. 874-876.

(1) Le Tribunal civil de Turin tranchait le 8 mars 1911 une question soulevée à la suite des concours d'aviation de nov. 1910. Les propriétaires de certains terrains voisins du champ d'aviation réclamaient au Comité d'organisation des concours l'indemnisation des dommages causés à leurs cultures par la foule faisant irruption dans les propriétés privées pour suivre les phases du concours. Les membres du Comité agissaient de leur côté contre les propriétaires, soutenant que ceux ci, en n'empêchant pas l'accès du public sur leurs terrains, en retirant au contraire un avantage de la permission de monter sur les arbres, avaient exercé une concurrence illicite et déloyale contre le Comité. Le tribunal rejeta cette dernière demande, en considérant que « quand on ne conteste pas (et on ne le conteste pas dans la cause ; c'est d'ailleurs notoire) que l'affluence de la foule était extraordinaire, énorme, et que son irruption était irrésistible, on ne peut arguer sérieusement de ce que le propriétaire privé trouvait dans la loi la faculté et la possibilité d'interdire au public l'accès des terrains... Et il n'était pas du reste obligé, parce que tel était l'intérêt du voisin, de se prévaloir de cette faculté pour interdire l'accès de sa propriété ». Pareillement il repoussa l'action des propriétaires contre le Comité, parce que celui-ci, après avoir préparé pour assister aux épreuves un champ fermé, n'était pas obligé de pourvoir à la protection des propriétés voisines, protection incombant uniquement à celui qui y avait intérêt, à savoir le propriétaire. V. la «Stampa», de Turin, 9 mars 1911.

sateurs d'un concours d'aviation ne pourrait être invoquée que si les conditions prévues par le règlement n'avaient pas été remplies, ni le service d'ordre bien assuré.

Si aucune des deux fautes n'est retenue, les organisateurs ne pourraient pas être recherchés pour des fautes des aviateurs provenant d'actes de ceux-ci que les organisateurs n'auraient pu ni empêcher ni prévoir. Les cas où la responsabilité des organisateurs de concours d'aviation sera en jeu sont extrêmement rares (1), et dans ces concours, comme dans les cas ordinaires d'aviation, on trouvera en présence l'aviateur auteur du dommage et la personne lésée (2). Dans cette éventualité, le propriétaire aurait certainement droit à une indemnité pour le préjudice

(1) V. Trib. corr. de la Seine, 17 juin 1910, « Le Droit », 20 juillet 1910. A la suite de l'accident survenu à Juvisy en octobre 1909 et provoqué par la chute de l'aviateur Blanck, un procès fut intenté à la société organisatrice de l'épreuve. Le tribunal jugea ainsi : « Attendu que les demandeurs reprochent au président de la Société de ne pas avoir pris les précautions nécessaires pour empêcher l'accident ; mais attendu qu'il n'est nullement démontré au tribunal que ces mêmes précautions eussent obtenu l'effet désiré et que l'aviateur qui parcourt l'espace dans tous les sens eût été arrêté par ces obstacles illusoires (doubles barrières et pylones), ou n'eût pas franchi une distance plus grande, mise entre lui et les spectateurs ; qu'il est donc impossible de dire qu'il y a eu défaut de précautions, par cette raison qu'on ne peut déterminer d'une façon décisive les précautions nécessaires qui auraient dû être prises : que le public doit certainement être protégé contre les sortes d'expériences susceptibles de causer des catastrophes, mais qu'en l'absence de règlements édictés après avis des techniciens et de la preuve d'une faute spéciale à sa charge, le tribunal ne peut décider que De la Gâtinerie qui remplissait les fonctions de Président de la Compagnie d'aviation, a commis une imprudence ou une négligence en raison d'un accident qu'il n'était pas en son pouvoir de prévoir ».....

(2) Léon Bour, *De la responsabilité des organisateurs d'épreuves d'aviation en cas d'accidents*, « Rev. jur. int. de la loc. aér. », juillet-août 1910, pp. 213-217.

souffert. Sa prétention par contre ne serait pas pour cela justifiée envers l'aéronef si celui-ci avait été seulement l'occasion, et non la cause, du dommage ; mais elle le serait envers les organisateurs de l'ascension ou de l'épreuve qui, selon toute prévision, devait attirer sur le lieu d'atterrissage la foule, dont l'affluence causerait naturellement un préjudice aux cultures (1). En dehors de ces considérations, M. Sarfatti (2) aurait voulu voir adopter le principe de la responsabilité indépendante de la faute. Mais ce principe n'a pas été admis par le Congrès juridique de Vérone, qui préféra celui de la responsabilité normale du Code civil, à savoir la responsabilité subjective de la faute, incombant à l'auteur du dommage, ou à son patron ou supérieur s'il est un inférieur ou un préposé (aviateur, pilote). De là cette délibération du Congrès : « Tenant compte de l'état actuel de l'aviation, le Congrès estime que l'indemnité est due en cas de responsabilité subjective (directe ou indirecte) dans les termes du droit commun pour les dommages causés par l'exercice des droits spéciaux (atterrissage, etc.) reconnus à l'aviateur ; il estime nécessaire qu'on exige un minimum de garantie pour l'exercice de l'aviation, mais il exprime le vœu qu'on n'aille pas trop loin, pour ne pas enrayer le progrès des tentatives heureuses d'aviation ».

Dans les conditions actuelles de la locomotion aérienne, l'excuse tirée de la force majeure restera toujours plus fréquemment nécessaire, pour la responsabilité tant pénale que civile. Au premier point de vue, on peut invoquer un arrêt de la Cour de Cassation française (3), d'après lequel le fait démontré que les personnes se trouvant à bord d'un ballon en train de descendre appelaient au secours, constituait une circonstance suffisante pour décider qu'elles n'étaient pas descendues volontairement sur la propriété endommagée, mais y avaient été contraintes par une

(1) Meili, *Il primo Congresso giuridico di Verona*, « Rev. » citée, p. 340.

(2) Gustavo Sarfatti, *In tema di delitti e quasi delitti ; responsabilità in materia di aviazione*, Verona, 1910.

(3) *Toutaine*, 14 août 1852, Cass. crim., Dalloz 1852, 5, 194.

force majeure. Pour ces motifs la Cour estimait que le juge de paix, en refusant de reconnaître dans cette descente les éléments d'une contravention, n'avait pas mal appliqué l'article 471 § 13 du Code pénal (1).

Quant à la responsabilité civile et à l'obligation de réparer le préjudice causé, il semble raisonnable d'admettre, en matière de dommage aux choses, la seconde sans la première, même dans les cas de force majeure (2). C'est la solution adoptée par le § 904 du Code civil allemand, d'après lequel est licite la destruction ou la détérioration de choses appartenant à autrui quand il s'agit d'éviter un dommage imminent, l'obligation de réparer le préjudice causé subsistant néanmoins toujours (3).

Un curieux cas d'action en indemnité s'est produit en France en septembre 1910 : les propriétaires de quelques terres situées près d'un champ d'aviation demandèrent aux aviateurs réparation des dommages causés aux moissons non par suite de l'atterrissage, mais par suite du vol. Ce champ était utilisé par M. Farman pour ses expériences d'aviation et pour exercer ses

(1) « Seront punis d'amende..... ceux qui n'étant pas propriétaires, ni usufruitiers, ni locataires, ni fermiers, ni jouissant d'un terrain ou d'un droit de passage, ou qui n'étant agents ni préposés d'aucune de ces personnes, seront entrés et auront passé sur ce terrain, ou sur partie de ce terrain, s'il est préparé ou ensemencé ». Cfr. *Cod. pén. it.*., art. 427, 481, 482 et 483

(2) L'Aéro-Club de France a publié un relevé des indemnités accordées généralement pour les diverses cultures, soit qu'elles aient été complètement détruites, soit qu'on les ait abîmées en les foulant aux pieds. V. « Rev. jur. int. » citée, janv. 1910, pp. 30-31.

(3) *Bürgerliches Gesetzbuch*, § 904 : « Der Eigenthümer einer Sache ist nicht berechtigt, die Einwirkung eines anderen auf die Sache zu verbieten, wenn die Einwirkung zur Abwendung einer gegenwärtigen Gefahr notwendig und der drohende Schaden gegenüber dem aus der Einwirkung dem Eigenthümer entstehenden Schaden unverhältnissmässig gross ist. Der Eigenthümer kann Ersatz des ihm entstehenden Schadens verlangen ». Cfr. Cod. civ. it., art. 594.

élèves à la direction des aéroplanes, et non loin de là un autre champ servait à M. Esnault-Pelterie pour la même fin. A côté de ces champs existe une vaste superficie cultivée en avoine, et les propriétaires prétendaient que celle-ci avait souffert des vols fréquents des aéroplanes au-dessus d'elle. Ils affirmaient que lorsque l'avoine approchait de son plein développement elle tombait à terre, étouffant sur de longs espaces la maturation du grain, et ils attribuaient cet effet au vent provoqué sur les deux champs par le passage répété des aéroplanes. Ayant fait constater la fréquence du passage et son effet sur l'air situé immédiatement au-dessus de leurs cultures, ces propriétaires s'adressèrent aux juges (1). De la vérité ou de la fausseté de cette assertion devait dépendre l'admission de leurs prétentions, ou leur rejet comme constituant un cas d'abus de droit (2). Le correspondant qui relatait la nouvelle du procès était plutôt de ce dernier avis, car il met, tait en doute l'affirmation des demandeurs et estimait que les aviateurs « prouveraient probablement que leurs hélices chassent bien l'air, en effet, avec une grande force, mais dans une direction horizontale et non verticale, et que par suite les moissons étaient abîmées très vraisemblablement par d'autres causes ».

Si au contraire le dommage ne peut pas être attribué à la force majeure, mais à l'imprudence, celui à qui celle-ci est imputable en supporte toute la responsabilité, avec non seulement l'obligation de réparer le préjudice causé, mais aussi celle d'une indemnité supérieure à ce préjudice. Il faut donc approuver, semble-t-il, un jugement du Tribunal civil de la Seine du 24 janvier 1906 (3), qui déclarait un pilote responsable des dommages causés aux personnes par l'explosion d'un ballon consécutive à

(1) « Daily Telegraph », 11 sept. 1910, et « Rev. jur. int. », nov. 1910, pp. 311-322.

(2) Ch. L. Julliot, *De la circulation aérienne et des entraves provenant du chef des propriétaires du sol*, « Rev. jur. int. », juillet-août 1910, pp. 209-212.

(3) *Jean et autres contre Bacon*, « Rev. jur..... », janvier 1910, pp. 20-22.

son atterrissage dans une rue étroite ; mais la responsabilité était considérée comme atténuée par la circonstance que quelques passants, croyant le pilote en péril parce que le ballon passait devant les maisons, avaient attaché la corde de ce ballon, l'obligeant ainsi à descendre en cet endroit même. Ne paraît pas juste au contraire cette autre décision émanant du Tribunal civil de Vervins (2 mars 1906), et déclarant qu'un maire qui avait autorisé un particulier à lancer une montgolfière à l'occasion de la fête patronale ne pouvait pas être tenu pour responsable, ni engager la responsabilité de la commune, pour les dommages résultant de l'incendie communiqué par la montgolfière à un édifice communal et de là à une propriété privée voisine (1). Les dommages causés aux personnes en cas d'atterrissage peuvent du reste, à la différence de ceux causés aux choses, n'être pas imputables à l'aéronaute, même si l'excuse de la force majeure fait défaut, toutes les fois qu'il est possible de les attribuer à l'imprudence de la personne subissant le dommage, même dans le cas où l'imprudence aurait été commise pour porter secours à l'aéronef. Cet élément subjectif tenant à l'attitude de la victime sera donc décisif pour fixer la responsabilité et les obligations de l'auteur du dommage (2).

Le choc entre aérostats étant singulièrement analogue à celui entre navires, les règles à suivre pour en déterminer les consé-

(1) « Rev. jur. int de locom. aér. », mars 1910, pp. 69-72, et mai, pp. 150-152. R. Barillet, *Le délit d'imprudence et l'aviation.*

(2) Trib. civ. de la Seine, 3 déc. 1904 et 10 fév. 1906, *Daumond c. Morel*, 2e jugement : « Attendu qu'il résulte de l'enquête que Morel a sollicité le secours de Daumond pour lui venir en aide et qu'il est responsable des suites fâcheuses dont a été victime celui dont il a réclamé l'intervention pour le sortir de la situation périlleuse où il se trouvait ; que Morel ne justifie pas avoir donné à celui auquel il avait fait appel des instructions quelconques dont il n'aurait pas tenu compte et établissant qu'il aurait été dans ces conditions victime de sa propre imprudence ». « Rev. jur. int. de la locom. aér. », janv. 1910, pp. 19-20.

quences juridiques doivent donc être analogues, comme aussi les mesures à prescrire pour les prévenir. Tel serait le sens des dispositions du projet de convention de M. Fauchille (art. 14) : « En cas d'abordage survenu entre des aérostats dans une partie quelconque de l'atmosphère, les Tribunaux et les lois compétents pour apprécier et régler les responsabilités, sont ceux du pays de ces aérostats. Lorsque les deux aérostats sont de nationalités différentes, on suivra, pour décider laquelle des deux législations nationales est applicable, les mêmes règles qu'en cas d'abordage de deux navires étrangers en pleine mer ». D'après le projet de convention de M. Gemma (art. XI), serait au contraire « compétente l'autorité du lieu où la rencontre ou la collision sont survenues, sans tenir compte de la nationalité de l'aéronef ou des habitants ». Dans l'état actuel de l'aéronautique, l'application du principe de M. Gemma serait une nécessité, parce que la collision entraînerait la descente immédiate. Mais on peut prévoir comme de plus en plus fréquentes des rencontres d'aéronefs déterminant des avaries qui n'empêcheront pas la continuation du voyage, et même n'entraînant, pour l'un des aéronefs, aucune avarie. En pareil cas, il semblerait préférable de faire coïncider la compétence avec la nationalité de l'aéronef, mais si l'on cherche surtout un droit commun à appliquer, il vaudrait mieux peut-être adopter le principe du droit maritime anglais, d'après lequel sont compétents les juges du premier port où le navire aborde après la collision.

Dans les conditions actuelles de la locomotion aérienne, on ne peut considérer comme probable un développement notable, à son égard, de l'assurance. Soit pour l'assurance contre les accidents, qui concernerait l'équipage et les passagers, soit pour celle contre les dommages, qui s'appliquerait à la perte ou à la détérioration du chargement, il manquerait encore la base sûre d'une statistique suffisamment fournie pour l'établissement des tarifs. Mais il s'agit ici d'une institution de germination spontanée, vis-à-vis de laquelle le législateur a surtout le devoir de réglementer et de garantir les rapports déjà formés. Et si la locomotion aérienne

devenait plus sûre et plus fréquente, l'assurance en jaillirait spontanément et se répandrait dans les diverses catégories déjà reconnues, disciplinées et garanties par la législation des divers pays.

C'est de telles considérations que s'est inspiré le Congrès de Vérone, auquel avait été proposé, à la suite du rapport de l'avocat Sciolla (1), l'ordre du jour suivant : « Dans l'état actuel de l'aéronautique, les rapports de l'assureur avec la direction de l'aéronef et avec les passagers, dérivant des dommages causés aux personnes transportées, sont régis par les règles des assurances contre les dommages ; les mêmes règles s'appliqueraient actuellement à l'assurance contractée pour la réparation des dommages causés aux tiers, à l'aéronef ou aux choses transportées. »

Précisément pour laisser le phénomène technique de l'assurance se développer suivant ses propres tendances, le Congrès n'approuva pas cette proposition, mais se borna à affirmer que les règles de l'assurance maritime ne s'appliquaient pas à l'assurance contre les dommages de la navigation aérienne. Et peut-être l'assemblée, qui entendait dire peu, finissait, en décidant cela, par dire trop ; car, comme l'observait avec justesse M. Giannini (2), l'assurance prendra, en matière de locomotion aérienne, la forme que l'expérience conseillera aux entreprises d'assurances.

En fait, l' « Union des sociétés allemandes d'assurances contre les accidents et la responsabilité » a établi depuis plus d'un an déjà les conditions et les tarifs de l'assurance des voyages aériens. Pour l'assurance individuelle contre les accidents survenant au cours des ascensions, on adopta le tarif de 2 1/2 pour mille dans le cas de ballons libres et de 2 pour mille dans le cas de ballons dirigeables, pour un seul voyage, et de 10 et 8

(1) Avv. Oddone Sciolla, *Le assicurazioni in rapporto all'aviazione.*

(2) V. Giannini, *Il primo Congresso giuridico internazionale di Verona*, « Riv. delle Comunicazioni », juin 1910, pp. 522-524.

pour mille respectivement pour une assurance annuelle. Pour les services publics, le tarif d'un seul voyage est quintuplé et les aéroplanes sont exclus de l'assurance. On admet à l'assurance les sociétés aéronautiques, en ce qui concerne les mêmes catégories d'aéronefs, soit pour les dommages auxquels elles sont exposées soit pour leur responsabilité en cas de dommages causés par leurs ascensions, étant exclus ceux subis par des personnes y prenant part et étant également exclus le cas d'incendie. En décembre 1909 les deux dirigeables Zeppelin destinés à faire un service le long du Rhin étaient assurés pour un an 750 .000 francs chacun (1). Certaines compagnies anglaises ont accepté d'assurer même un minimum d'entrées pour les concours d'aviation, mais avec l'expérience elles ont augmenté la prime, et jamais une compagnie n'a accepté de couvrir le risque à elle seule (2).

En matière pénale, on peut considérer l'aéronef soit comme un lieu où est commis un délit dont les effets ne se manifestent pas en dehors de lui, soit comme un lieu où est commis un délit dont les effets se produisent sur le sol sous-jacent, soit comme l'objet d'un délit commis du sol ou d'un autre aéronef à son préjudice. Dans le premier cas, les faits punissables doivent être jugés d'après la loi et par la juridiction de l'Etat dont l'aéronef porte le pavillon ; car bien que l'espace aérien, dans les régions qui ne sont pas sous la dépendance immédiate du sol, soit considéré comme une propriété commune à tous les Etats civilisés, les délits commis à bord des aéronefs n'intéressent ni en général tous les Etats ni en particulier les Etats sous-jacents : il n'y a donc pas lieu à concurrence entre la juridiction de l'Etat sous-jacent et celle de l'Etat national de l'aéronef. Aussi je ne souscrirais pas à cette proposition de M. Gemma (art. X) : « Tout fait délictueux commis pendant un trajet aérien devrait être jugé conformément aux lois du lieu, sans égard à la nationalité du coupable ni à celle de la vic-

(1) « Rev. jur. de la loc. aér. », janv. 1910, pp. 27 et 29.

(2) E. Lochet, *Les assurances et l'aviation.* « Rev. jur. int. de la loc. aér. », sept. 1910, pp. 252-258.

time», la loi du lieu étant « la loi du territoire au-dessus duquel se trouve, à quelque hauteur que ce soit, l'aéronef, au moment de la perpétration du délit ». Il faut préférer en pareil cas la solution de M. Fauchille (1) : « Les aérostats privés doivent, comme les aérostats publics, pour les actes passés à leur bord, être assujettis seulement aux lois et à la juridiction du pays dont ils portent le pavillon. »

La solution de M.Gemma serait au contraire applicable si l'acte illicite commis à bord de l'aéronef avait produit ses effets sur le sol, soit en matière politique par l'espionnage, soit par des actes matériels dirigés contre les habitants ou leurs propriétés et constituant un délit. Mais encore y aurait-il dans ce cas un conflit de deux juridictions : celle du lieu où l'acte fut commis et celle du lieu où il produit ses effets. Et la compétence de ce dernier Etat ne résulterait pas de ce que l'acte aurait été commis dans *son* espace aérien, mais de ce que les effets de cet acte se seraient vérifiés sur son territoire.

Le conflit de juridictions devrait se produire dans le cas où l'aéronef aurait été lui-même objet du délit : juridiction de l'Etat auquel appartient l'aéronef qui a été victime du délit dans l'espace commun à tous, et juridiction de l'Etat sur le territoire duquel a été commis l'acte délictueux. Les dispositions du chapitre II du titre VII, livre II du Code pénal italien devraient être retouchées peut-être seulement dans l'article 317, de façon à atteindre aussi cette espèce de délits. C'est dans ce sens que le Congrès de Vérone exprimait le vœu que « fussent introduites dans notre législation des dispositions destinées à punir : *a)* quiconque mettrait en danger de subir un dommage quelconque les aérostats et les véhicules aériens ; *b)* quiconque causerait des dommages aux aéronautes et à leurs appareils en fonctionnement ».

L'article 155 du Code pénal suisse donne un exemple de cette protection spéciale : il punit d'emprisonnement celui qui com-

(1) Fauchille, *La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix*, « Rev. gén. de dr. int. public », 1910, p. 57.

promet délibérément la sécurité des transports publics, spécialement dans les rues et places, ou qui compromet la sécurité de la navigation ou de la locomotion aérienne (« oder der Luftschiffahrt »), de façon à déterminer un péril pour la vie humaine. Le conflit des juridictions serait du reste justifié ici par l'analogie avec la navigation maritime, analogie qui est de nature à conférer dans la majorité des cas le caractère d'actes de piraterie à ces actes délictueux commis contre les aéronefs en marche ; (des dispositions nouvelles sont inutiles pour les aéronefs à terre, car ils sont protégés comme toute autre propriété par les lois civiles et pénales).

CHAPITRE XVIII

L'AERONEF ETRANGER APRÈS L'ATTERRISSAGE

Après l'atterrissage régulier de l'aéronef en territoire étranger, il faut veiller à trois choses : l'application des lois de police et surtout des lois douanières de l'Etat où l'atterrissage a eu lieu ; l'exécution, sur l'aéronef, des obligations de ses propriétaires ; enfin la protection du véhicule contre les actes illicites des tiers.

Dans le premier ordre d'idées, M. Fauchille avait proposé dès 1901 (1) les règles générales suivantes : « Quand l'aérostat arrive sur le sol d'un Etat, il doit être l'objet, de la part des autorités locales, d'une inspection et d'une visite douanière afin de constater s'il n'a pas, à quelque point de vue, méconnu le droit de conservation de l'Etat. »

M. Fauchille ajoutait quelques règles particulières relatives à la sécurité politique de l'Etat, spécialement à l'égard des aéronefs publics étrangers.

Les règles proposées par le même auteur à l'Institut de droit international en 1910 concernent au contraire plus spécialement les aéronefs privés et la protection de tous les droits et intérêts de l'Etat d'atterrissage : « Aussitôt après l'atterrissage d'un aérostat (art. 21) le pilote doit en donner avis aux autorités de la localité la plus voisine. Celles-ci, après la vérification de l'identité de

(1) Fauchille, *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats*, « Rev. gén. de dr. int. public », 1901, pp. 448-449.

l'aérostat, l'examen du chargement et l'accomplissement des formalités prescrites par les lois fiscales, apposeront leur visa sur le livre de bord. L'aérostat porteur de marchandises devra présenter son manifeste. Le personnel du bord doit se conformer aux dispositions de la législation douanière du pays d'atterrissage » (1).

Certaines mesures de police sont du reste plus urgentes que les mesures douanières, car il faut sauvegarder la sécurité de l'Etat, et il est possible qu'un aéronef privé étranger ait eu dans son voyage un but d'ordre public. Les autorités locales devront donc (2) identifier rigoureusement les personnes se trouvant à bord de l'aéronef étranger, déterminer le but du voyage et vérifier, indépendamment de la visite douanière, les résultats éventuels de ce voyage, ainsi que tous les objets se trouvant à bord (3).

(1) Fauchille, *Projet de Convention sur le régime des aérostats en temps de paix*, « Annuaire de l'Institut de droit international », vol. 23, 1910, pp. 309-310.

(2) Circulaire déjà citée du ministre de l'Intérieur français, « Rev. jur. int. de la loc. aér. », janv. 1910, p. 24 : « Les aéronautes sont tenus de décliner leurs noms, prénoms, qualité et domicile. Si ce sont des militaires, ils devront indiquer le grade qu'ils occupent dans l'armée ainsi que le corps ou le service auquel ils appartiennent. En outre les maires et les commissaires de police devront s'assurer que l'ascension a été entreprise dans un but purement scientifique et que les aéronautes ne se sont livrés à aucune investigation préjudiciable à la sécurité nationale ». — Bonnefoy, *Du traitement juridique appliqué aux aérostats étrangers voyageant ou atterrissant en France*, « Journal de dr. int. privé », 1910, pp. 59-56.

(3) C'est de ces règles que s'inspirent en France la Circulaire du 12 mars 1909 du ministre de l'Intérieur et les décisions de l'Administration des Douanes des 6 avril, 16 nov. et 27 déc. 1909. (« Rev. jur. int. de la loc. aér. », janv. 1910, pp. 24-27 et mars, pp. 86-87). On enjoint aux autorités administratives locales, dès qu'un ballon étranger est descendu dans leur localité, d'avertir le préfet et les agents de la douane ou, à défaut de ceux-ci, les agents des

Sur ces divers points, avec des réserves nombreuses sur les détails, les Gouvernements représentés à la Conférence de Paris de 1910 étaient d'accord. Le Gouvernement français proposait qu'on obligeât les aéronefs chargés de marchandises, non seulement à subir la visite des autorités locales, mais encore à n'atterrir qu'en certains endroits spécialement déterminés ; au point de vue de la douane, il proposait la présentation obligatoire d'un manifeste établi au lieu de chargement et visé par l'autorité fiscale compétente. La Bulgarie voulait qu'après l'atterrissage les personnes arrivées à bord de l'aéronef y fussent maintenues jusqu'à la visite des autorités locales. Le Luxembourg demandait pour ces autorités la faculté de déterminer si, et à quelles conditions, les officiers et l'équipage d'un aéronef public pourraient circuler dans le pays ; il réservait du reste, en ce qui concerne les aéronefs privés, toutes les mesures de sécurité qu'entendrait prendre l'autorité locale, et exigeait, aussitôt après l'atterrissage, une déclaration du commandant qui remplirait et remettrait à l'autorité compétente un questionnaire spécial déterminé anté-

contributions indirectes, en retenant l'aéronef jusqu'au paiement des droits de douane. Pour l'application de ces droits, les agents de la douane pourront se référer aux déclarations des intéressés, en les contrôlant avec les papiers de bord ; si les déclarations sont soupçonnées d'inexactitude, on pourra procéder à la vérification du poids. — A cette décision est annexé un tarif douanier ; et, pour les aéronefs qui doivent être immédiatement réexportés, on prévoit que les autorités douanières ou celles des contributions indirectes devront se borner à exiger la consignation des droits comme pour les voitures, bicyclettes et automobiles, en délivrant un reçu qui donne du véhicule une description suffisante pour en permettre l'identification au moment de la sortie du territoire. Si la réexportation doit se faire du service même dans la circonscription duquel l'aéronef a atterri, sans qu'il ait cessé d'être sous la surveillance des mêmes autorités douanières, celles-ci n'exigeront pas le dépôt des droits de douane, mais se contenteront d'une annotation sur un registre spécial, suivie de la décharge inscrite par les agents qui auront constaté le retour du véhicule à l'étranger.

rieurement. La Russie laissait aux lois territoriales le soin de fixer les obligations de l'aéronef lors de son arrivée, et proposait qu'il ne pût se déplacer, après son premier atterrissage, sans la permission des autorités publiques locales. Le Ministère italien de l'Intérieur demandait que le pilote, aussitôt après l'atterrissage, dût aviser la police. D'après nos Ministères des Finances et de la Marine, toute personne arrivée à bord de l'aéronef devrait aussitôt se présenter au bureau de douane et de police le plus proche ; d'après celui de la Guerre, personne ne devrait s'éloigner de l'aéronef (ou plutôt, sans doute, de son voisinage immédiat) sans avoir notifié l'arrivée aux autorités compétentes et fait légaliser les papiers en les soumettant aux lois douanières et aux taxes correspondantes.

Le rapport plusieurs fois cité de M. Buzzati distinguait avec à-propos entre les mesures d'ordre douanier et celles de police. Pour les premières, il réservait complètement les droits et les facultés préventives de l'Etat. Il faisait remarquer pourtant le caractère jusqu'ici *théorique* de ces intérêts douaniers (1), « car dans l'état actuel de la navigation aérienne on ne peut raisonnablement présumer que celle-ci lèsera sensiblement les intérêts douaniers des divers Etats (2) », et il souhaitait en conséquence « que la protection légitime des intérêts douaniers ne fût pas une cause d'entraves sérieuses au tourisme aérien ». Quant aux mesures préventives de police, Buzzati observait que la très grande majorité des Etats européens ne les imposent pas aux

(1) V. pourtant dans « la Rev. jur. int. de la loc. aér. », mars 1910 pp. 87-88, le récit d'expériences de contrebande effectuées en février 1910 entre le territoire des États-Unis et celui du Mexique, en présence des fonctionnaires de la douane des deux pays.

(2) Cf. « Journal de droit int. privé », 1911, p. 115, *Réglementation internationale de la navigation aérienne* : « La vérité, croyons-nous, est qu'on va se trouver petit à petit contraint au libre échange comme à une nécessité inexorable et que la police aérienne ne pourra se faire utilement et efficacement que par des troupes internationales ».

étrangers. Des mesures spéciales de police ne se justifieraient donc pas lorsque la pénétration sur le territoire aurait lieu par la voie de l'air ; il admettait qu'on obligeât « les aéronautes à aviser de leur arrivée, les plus proches autorités de police, aussitôt après l'atterrissage ». On pourrait répondre à M. Buzzati que l'arrivée par la voie aérienne n'est complètement notoire que *théoriquement*, car on peut choisir plus librement son parcours et son point d'arrivée quand on n'est pas astreint à suivre les routes terrestres, à passer par les stations de chemins de fer, les postes douaniers des frontières et les portes des villes. Aussi serait-il légitime, même en dehors de l'atterrissage dans les zones prohibées, d'exercer une surveillance plus étroite sur ceux qui arrivent à bord d'un aéronef que sur ceux qui pénètrent sur le territoire par les autres moyens de locomotion.

Le projet de convention de la Conférence de Paris, tout en faisant la réserve que (art. 34) « le transport des marchandises par la voie aérienne ne peut avoir lieu qu'en vertu de conventions particulières entre les Etats intéressés ou des dispositions de leur propre législation », réglementait ainsi la surveillance (art. 33) de la contrebande et l'application des droits de douane à l'égard de l'aéronef et de ce qui s'y trouve : « Les aéronefs atterrissant en pays étranger et destinés à être réexportés bénéficieront, ainsi que leur équipement, de l'exemption des droits de douane moyennant l'accomplissement des formalités exigées à cet effet dans chaque pays, telles que celles de l'acquit-à-caution, de l'admission temporaire, de la consignation des droits ou du triptyque. Les approvisionnements et les matières destinées au fonctionnement des appareils bénéficieront des tolérances en usage dans les Etats contractants. Les bagages et les objets personnels des aéronautes ou des passagers embarqués à bord d'un aéronef seront, lors de l'atterrissage en pays étranger, soumis au même traitement que les objets de même nature que les voyageurs ou passagers importent par les frontières de terre ou de mer ».

Mais tandis qu'il était laconique sur les rapports douaniers,

les abandonnant à peu près complètement, avec le commerce qui en devait être l'objet, aux accords particuliers (1) entre les Etats, le projet de Paris était riche de disposilions intéressant la police et la sécurité de l'Etat. Certains transports étaient absolument prohibés dans la circulation aérienne internationale : ainsi les explosifs, les armes et les munitions de guerre, les pigeons voyageurs et autres oiseaux messagers (art. 35). Pour d'autres objets, on laissait chaque Etat libre d'autoriser ou d'interdire le transport. Ainsi pour les appareils photographiques, bien qu'on réservât dans tous les cas aux autorités de l'État d'atterrissage la faculté de faire développer les clichés trouvés à bord des aéronefs étrangers et de les saisir éventuellement ainsi que les appareils photographiques (art. 36). Quant au transport des objets non visés par la Convention, celle-ci réservait les restrictions éventuelles des législations particulières, sous la condition qu'elles fussent appliquées d'une manière générale aux aéronefs nationaux et étrangers (art. 37). Tout Etat restait libre de permettre aux aéronefs, dans les limites ou au-dessus de son territoire, d'avoir à bord un appareil radiotélégraphique (2), pourvu qu'à moins d'un permis spécial il ne soit utilisé que pour la sécurité de l'aéronef (art. 38).

(1) En dehors de semblables accords, il serait pourtant opportun de donner dans chaque État des instructions aux autorités politiques et administratives pour éviter l'application inique et excessive des lois en vigueur. Les marchandises introduites dans le territoire sans passer par un bureau de douane sont considérées comme contrebande. L'aéronef atterrissant sur le territoire se trouverait donc, si l'on continuait à appliquer les vieilles règles à une locomotion nouvelle, coupable de contrebande pour toutes les marchandises transportées sur le territoire. Il serait équitable au contraire de lui permettre, après l'atterrissage, la déclaration des marchandises et le paiement des droits de douane, quel que fût le point du territoire où il aurait atterri.

(2) V. pour les expériences de transmission radiotélégraphique d'un aéroplane « Rivista delle Comunicazioni », oct. 1910, pp. 957-958.

La même souci de la sécurité de l'Etat inspirait d'autres dispositions analogues à celles du droit maritime, relativement aux aéronefs militaires. On leur reconnaissait, comme aux navires de guerre, le privilège d'exterritorialité, s'étendant même aux membres de l'équipage revêtus de l'uniforme militaire dans l'exercice de leurs fonctions (art. 46). Mais précisément à cause de ces privilèges reconnus à l'aéronef militaire étranger sur le territoire, son admission devait être soumise à des conditions plus rigoureuses que celles requises pour les aéronefs privés. L'article 44 disait : « Le départ et l'atterrissage des aéronefs militaires d'un Etat contractant dans le territoire d'un autre Etat, ne seront admis qu'avec l'autorisation de ce dernier Etat. De même, chaque Etat contractant est libre d'interdire ou de régler suivant ses intérêts le passage au-dessus de son territoire des aéronefs militaires des autres Etats contractants ». Et tout en admettant pour ceux-là aussi le séjour de nécessité (art. 45), on limitait le privilège d'exterritorialité, dans ce cas comme dans celui de séjour volontaire, par une exception qui, en droit maritime, résulte bien implicitement du droit de conservation des Etats, mais qui, en matière de navigation aérienne, doit être expressément réservée à cause de la nécessité probablement plus fréquente de ses applications : « Les autorités du pays n'en conservent pas moins (art. 46) la faculté d'appliquer aux aéronefs militaires d'un autre Etat contractant comme à leurs équipages, les mesures exigées soit pour garantir la sécurité de l'Etat ou un intérêt sanitaire, soit encore pour protéger des personnes ou des biens d'un péril imminent » (1).

Si l'on veut considérer l'aéronef comme objet de droits privés, et comme bien patrimonial susceptible d'exécution, on devra distinguer des aéronefs privés, par analogie avec le droit maritime, ceux employés à un service public de communications ou

(1) *Conférence internationale de navigation aérienne, Procès-verbaux des séances et annexes*, Paris 1910, pp. 193-197.

de transports. Le service des communications doit être protégé par des garanties qui assurent sonfonctionnement régulier et sûr ; aussi doit-on veiller — le droit des chemins de fer et (pour les bateaux-postes), le droit maritime contiennent des dispositions analogues — à ce que les aéronefs privés faisant un service public, ainsi que leurs accessoires, ne puissent être l'objet d'aucune mesure de sûreté ou d'exécution de la part des créanciers ; en tout cas le droit de ceux-ci devra s'exercer sur le produit pécuniaire du service, jamais sur l'aéronef qui l'assure, ou sur ses parties. La valeur de l'aéronef réside dans son ensemble ; sa productivité économique dépend de son fonctionnement régulier : aussi, tout en protégeant les créanciers, ne doit-on ni détruire cet ensemble (1) ni empêcher ce fonctionnement qui correspond à un service public (2).

La protection à terre de l'aéronef contre les actes illicites dont il pourrait être l'objet est déjà assurée dans tous les Etats civilisés par les dispositions du droit commun. Quant aux ballons-sonde lancés dans un but scientifique, dont M. Fauchille voudrait assurer la protection par une Union spéciale entre tous les Etats (3), il suffirait par exemple, dans notre pays, de leur étendre l'application des articles 123 et 125 du Code de la marine marchande. Cela pour les Etats non constitués en Union, et afin d'appliquer par analogie, comme il convient, le droit commun.

(1) V. la décision du juge de paix de Laon contre le droit de saisie de l'aéronef et de ses accessoires invoqué par un propriétaire lésé, BONNEFOY, *Code de l'air*, pp. 149-150, et les argumentsde M. Bonnefoy contre la décision, *ibid.*, et « Journal de droit int. pr. », 1910, pp. 61-62. Les arguments qui valent pour les bateaux-postes même privés, vaudraient aussi pour les aéronefs exerçant un service public de transports ; mais pour l'aéronef privé on ne saurait prétendre quant à la propriété, ni quant au fonctionnement, à des privilèges autres que pour les autres véhicules non aériens.

(2) V. MEILI, *das Luftschiff*, pp. 29-35.

(3) FAUCHILLE, *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats*, « Rev. gén. de dr. int. pub. », 1901, p. 482-484.

Une fois l'Union constituée, suivant la proposition de M. Fauchille, le ballon-sonde tombé à terre n'aurait plus le caractère d'objet provenant d'un naufrage et recueilli sur le territoire, mais bien celui de dépôt confié à l'Etat d'atterrissage par l'Etat d'origine, en vertu d'un rapport dérivant d'une Convention internationale.

L'aéronef dirigeable ayant atterri sur le territoire d'un Etat civilisé quelconque y serait protégé par les règles du droit commun ; mais il y aurait lieu d'intensifier spécialement la protection, à cause surtout des hostilités encore fréquentes des populations. L'Angleterre se serait contentée du droit commun, même dans les rapports internationaux ; d'après la France, non seulement les populations devraient être obligées de secourir l'aéronef, mais il conviendrait de les instruire spécialement pour mettre fin aux préjugés contre la locomotion aérienne.

L'Autriche voulait voir consacrer, à la charge des populations, l'obligation de l'assistance après l'atterrissage ; le Danemark proposait en outre de déterminer l'indemnité correspondante. Le Gouvernement bulgare proposait qu'on prît d'avance des mesures pour protéger à terre l'aéronef ainsi que le personnel et les appareils, pour faciliter aussi l'assistance à donner aux personnes, les réparations du véhicule, éventuellement le secours aux naufragés, le recouvrement et la restitution contre compensation des objets provenant du naufrage.

Le projet de 1910 de M. Fauchille contenait à cet égard les propositions suivantes (art. 26) : « Celui qui trouve, à terre ou en mer, une épave aérienne, doit en faire la déclaration à l'Autorité municipale de la localité voisine ou du premier port où il abordera dans les 24 heures de l'invention ou de l'entrée au port. L'épave, si elle peut être identifiée, sera restituée à son propriétaire qui remboursera ses frais au sauveteur et lui payera une rémunération de 5 0/0 de la valeur de l'épave. Au cas contraire, elle restera entre les mains de l'autorité ; la législation intérieure de chaque Etat déterminera

le délai pendant lequel le propriétaire de l'épave peut utilement la réclamer (1). »

En Italie, le Ministère de l'Intérieur n'estimait pas nécessaires des mesures particulières pour protéger l'aéronef après l'atterrissage; d'accord avec le Gouvernement britannique, il jugeait suffisant le droit commun et faisait appel aux lois de l'humanité; sur ce point notre Ministère des Travaux publics se joignait à celui de l'Intérieur; il regardait les aéronefs atterris comme déjà suffisamment protégés par le droit pénal territorial et ne croyait donc pas nécessaires des engagements internationaux; il prévoyait que, si le besoin se faisait sentir de nouvelles protections, les lois internes des divers Etats créeraient des délits et contraventions nouveaux. Le Ministère italien de la Marine demandait au contraire un accord international pour obliger les autorités et même les citoyens particuliers à l'assistance; d'après le Ministère de la Guerre, les autorités etaient tenues en tous lieux à prêter leur aide pour protéger les personnes et le matériel et pour trouver des moyens de transport au prix local ordinaire, la dépense restant à la charge des aéronautes.

Pour assurer le secours ou du moins pour empêcher cette hostilité que les populations manifestent en s'opposant à l'atterrissage, des dispositions particulières avaient été réclamées par le conseiller Giovanni Fantin, président du tribunal de Vérone, qui faisait au Congrès juridique de Vérone un rapport sur « l'obligation au secours et les règles y relatives ». Il regardait comme insuffisantes les dispositions des articles 435 et 483 de notre Code pénal; et il était d'avis qu'il fallait, à cause des conditions spéciales, assurer une meilleure protection contre les dommages délictueux et mieux sanctionner l'obligation au secours. Pour le premier point il proposait de compléter ainsi

(1) V. dans la « Rev. jur. int. de la ioc. aér. », mars 1911, p. 100, controverse entre les propriétaires de l'aérostat Ville-de-Dunkerque et les marins qui, l'ayant gardé et remis aux intéressés, réclamaient le tiers de la valeur comme *droit d'épave*.

l'article 314 de notre Code pénal : « Les dispositions contenues dans le présent article sont aussi applicables à quiconque met en danger d'une manière quelconque la personne des aéronautes ou leurs appareils en marche, sans préjudice des peines plus fortes prévues par l'article 327 ». Quant à l'obligation au secours, il s'inspirait des dispositions en vigueur de l'article 120 du Code de la marine marchande et de l'article 435 du Code pénal ; il proposait l'adjonction suivante à ce dernier : « Sera puni de la même peine quiconque, sans motif plausible, omet de ou tarde à porter secours aux aéronautes en péril de mort. » Ce seraient là, assurément, des réformes excellentes des lois internes ; mais tant que toutes les législations particulières ne seront pas modifiées uniformément en ce sens, une Convention internationale ne pourra reconnaître le secours comme obligatoire que pour les autorités des Etats ; pour les particuliers, elle sera réduite à un vœu, et devra se borner à déclarer obligatoire le traitement de réciprocité.

C'est en ce sens que le projet de 1910, de M. Fauchille, consacrait l'obligation au secours : « Les autorités des Etats contractants doivent, en cas d'atterrissage ou de détresse d'un aérostat, lui prêter aide et protection ; elles doivent instruire la population des mesures nécessaires en pareil cas. » Et la règle qu'il proposait inspirait les articles 31 et 32 du Projet de Convention de la Conférence de Paris. Le second de ces articles regardait les naufrages ; le premier affirmait que « les Etats contractants seront tenus d'ordonner à leurs autorités de prêter aux aéronefs, en cas d'atterrissage ou en cas de détresse, l'assistance nécessaire. Ils instruiront aussi les populations, ainsi que leurs navires et aéronefs, des mesures à prendre pour porter secours à un aéronef en détresse ». C'est le minimum de garanties qu'on puisse consacrer, dans une Convention internationale, en faveur de l'aéronef qui atterrit en territoire étranger. Si, en effet, le caractère de sa locomotion, si le choix plus libre du parcours et du point de descente justifient une défense particulière, contre lui, des droits ou intérêts politiques et douaniers de l'Etat d'atterris-

sage, son besoin de protection et les obstacles spéciaux qu'il rencontre ne justifient pas moins, en sa faveur, des mesures protectrices spéciales. Il faut tenir compte, en effet, des conditions où s'exerce la locomotion aérienne, de la justice aussi, qui veut que l'Etat ne se protège pas seulement lui-même contre les actes illicites des particuliers, mais protège encore ces derniers les uns contre les autres ; ces idées seront adoptées d'autant plus facilement que le caractère international de la nouvelle locomotion fera sentir aux Etats la nécessité de se prêter secours réciproquement.

La liberté et la protection qui seront assurées aux communications aériennes par les nouvelles conventions internationales ne trouveront de limites à leur extension territoriale — comme cela arrive pour d'autres parties du droit administratif international — que dans les exigences particulières du droit colonial. On en avait déjà un indice dans les réponses de l'Allemagne au Programme de la Conférence de Paris, d'après lesquelles, faute d'autorisations expresses, on devrait considérer le nouveau droit international des communications aériennes comme limité aux territoires métropolitains.

Cette solution prévalut à la Conférence ; l'art. 52 du projet de convention disposait : « La présente Convention ne s'applique de plein droit qu'aux pays métropolitains des Etats contractants. Si un Etat contractant en désire la mise en vigueur dans ses colonies, possessions ou protectorats, il déclarera son intention soit expressément dans l'instrument de ratification ou dans l'acte d'adhésion..., soit par une notification spéciale adressée par écrit au Gouvernement français. »

L'analogie incontestable des conditions et la symétrie recherchée pour les réglementations conduiraient à imposer aux aéronefs, dans leurs rapports entre eux, la même obligation au secours réciproque qui existe pour les navires. Il semblerait donc que le commandant d'un véhicule aérien dût agir comme le capitaine d'un navire national (1) qui, rencontrant un navire, même

(1) Code de la marine marchande, art. 120 et 385.

étranger ou ennemi, en danger de perdition, doit accourir à son secours et lui donner toute l'assistance possible. Mais une telle obligation ne peut jamais prévaloir contre le droit de conservation personnelle et, pour le capitaine, contre le devoir de conserver son propre navire. Aussi, dans les rapports entre aéronefs en cours de route, l'affirmation de l'obligation ne pourrait encore avoir qu'une valeur toute relative, car elle resterait surbordonnée à la condition, si exceptionnelle actuellement, que l'aéronef en marche pût en secourir un autre sans s'exposer lui-même à un grave péril.

Aussi M. Pittard formulait-il ainsi la règle : « Sous réserve de sa propre conservation, un aéronef doit secourir un autre qui signale sa détresse ». Et M. Fauchille posait en principe dans le dernier article de son projet de convention de 1910, que « sur la demande des intéressés, l'assistance d'un aérostat, dans les airs, à terre ou en mer, doit être fournie dans la mesure du possible ». Mesure qui est naturellement complètement différente pour le secours à prêter sur terre ou sur mer et pour celui à prêter dans l'air.

C'est avec cette valeur encore toute relative qu'il faut entendre, quant à l'assistance à fournir dans l'air, les règles proposées sur ce sujet à l'occasion de la Conférence de Paris. Le Gouvernement français voulait que l'assistance réclamée en cas de détresse fût déclarée obligatoire *dans les airs, à terre ou en mer* ; et la Commission milanaise émettait le vœu qu'une future convention établît l'obligation de l'assistance réciproque entre aéronefs ; mais la Suisse, tout en admettant en général cette obligation, observait combien il arriverait rarement, à l'heure actuelle, qu'un aéronaute en cours de route pût porter secours à un autre. Le Ministère italien des Travaux publics faisait une proposition intéressante, dans un autre ordre d'idées d'ailleurs : on réglementerait spécialement la matière des signaux de détresse et de l'assistance pour les aéronefs se trouvant en péril au-dessus de la mer ; vis-à-vis de ceux-ci, les navires naviguant au-dessous et appelés à l'aide

auraient les mêmes obligations qu'envers un autre navire en détresse.

Ici encore, comme dans le droit commun terrestre et dans le droit maritime, deux principes sont en présence : l'obligation à l'assistance, qui est une conséquence de la vie en Société, et le droit à la propre conservation, qui est un impératif de l'individualisme. A mesure que la dirigeabilité des aéronefs se perfectionnera et que la locomotion aérienne deviendra plus sûre, le droit s'opposera moins fréquemment au devoir ; l'obligation à l'assistance aura une efficacité pratique plus grande et des exceptions plus rares.

CHAPITRE XIX

COLLABORATION LÉGISLATIVE ET JUDICIAIRE

On peut dire qu'il y a plus d'urgence à s'occuper de l'assistance entre les Etats et de leur collaboration législative et judiciaire que de l'assistance due par les populations aux aéronautes et par les aéronefs en cours de route entre eux.

La collaboration législative devrait tendre à une réglementation juridique uniforme, correspondant à l'uniformité de la situation qu'il s'agit de régler. Les conditions techniques de la locomotion aérienne sont identiques, tout comme le milieu physique où elle évolue. Distinct dans sa totalité des divers territoires, et dans sa totalité contigu à leur surface ; pouvant être, dans une zone de faible hauteur, dominé par eux, mais permettant, à une hauteur quelconque, de les dominer, l'air peut être considéré, sans détermination matérielle de routes, sans obstacle matériel de frontières, comme un champ unique et indivis pour les communications mondiales. S'il y a une matière se prêtant naturellement à l'élaboration d'un droit uniforme, c'est bien le régime de l'espace aérien et de la locomotion dont il est le théâtre.

Cette uniformité est encore réclamée par la compétence souveraine des Etats. L'espace aérien ne peut être assimilé complètement aux eaux territoriales ; car même dans les couches les plus proches — au-delà toutefois des parties directement occupées ou dominées par le sol — il présente, pour les possibilités d'usage et les difficultés de domination, des caractéristiques analogues à

celles de la haute mer. Mais on ne peut pas davantage l'assimiler à cette dernière, parce qu'à toute hauteur peuvent être accomplis des actes ou des faits ayant leur répercussion directe ou indirecte sur le territoire, en intéressant la sécurité et en troublant l'ordre juridique. En tant qu'il participe des conditions de la mer territoriale, l'espace aérien intéresse donc les Etats sous-jacents ; en tant qu'il participe des conditions de la haute mer, il intéresse toute la société des Etats civilisés. Aussi, comme la souveraineté n'y est pas limitée matériellement à certaines couches; comme au contraire, dans toute sa hauteur, s'exercent des compétences variées, avec des proportions différentes, il doit être considéré comme une propriété commune, et son régime dépendra de la volonté convergente de tous les Etats. Cet accord du reste serait utile même si l'on n'admettail pas l'existence de la communauté. Les faits licites et illicites accomplis dans l'espace aérien ne peuvent généralement pas y dérouler toutes leurs conséquences juridiques ni surtout les procédures contentieuses ou pénales s'y rattachant : celles-ci ne peuvent même que rarement avoir lieu dans le territoire sous-jacent. La divergence entre les Etats sur la façon de déterminer la situation d'un fait, la loi applicable, la compétence serait la source de conflits insolubles, et les solutions particulières des divers pays, faute de s'accorder entre elles, resteraient purement théoriques et inopérantes (1).

Telle fut la conviction manifestée récemment par les Gouvernements des Etats-Unis, du Mexique et du Canada ; entre le premier et chacun des deux autres, des négociations furent entamées, sur l'initiative du Mexique, en vue d'un traité d'aviation. Les aéronefs de chacun des deux Etats contractants seraient, d'après le projet de ces conventions bilatérales, également inscrits dans les deux Etats, et un code commun des délits et

(1) « Journal de dr. int. pr. », 1911, p. 114 : « Il est évident que tout cela (interdictions et surveillance relatives aux chantiers et aux voyages) ne servirait à rien sans une complète entente internationale ». V. aussi « Times », 16 déc. 1910, p. 11 : *The Code of the air*

des peines serait établi d'accord entre les deux pays pour être appliqué à tous les faits illicites se rapportant à un aéronef qui aurait franchi la frontière de son Etat respectif. Un tel exemple pourrait être utilement imité dans un champ beaucoup plus vaste (1), de façon à assurer d'un seul coup l'uniformité des règles de droit et les moyens pratiques (2) de les appliquer.

L'opportunité pratique d'une pareille réglementation uniforme (3) résulte encore de la nécessité évidente, même dans les conditions actuelles, d'admettre la compétence concurrente des autorités de plusieurs pays, en matière civile comme en matière pénale. Pour les actions dérivant d'un contrat, la préférence doit être évidemment donnée au tribunal du lieu de la convention; pour les sociétés de navigation aérienne, ce sera le tribunal de leur siège principal. Mais M. Meili estimait qu'il fallait obliger ces sociétés à indiquer, dans les actes de concession, un domicile dans chacun des Etats où elles avaient des stations. Cela entraînerait le conflit de juridictions, qui serait plus compliqué encore pour les responsabilités civiles individuelles encourues, avec ou sans contrat, à bord d'un aéronef, si le lieu du

(1) Le Projet de Convention de Paris abandonnait complètement cette catégorie de rapports aux Conventions particulières et se bornait à s'occuper des communications de caractère administratif dans l'art. 50, qui décidait : « Il sera désigné dans chaque État un service central chargé de faire et de recevoir directement les communications prévues par la Convention ».

(2) V. « Rev. jur. int. de la loc. aér. », fév. 1911, pp. 68-72. *Commission permanente internationale d'aéronautique ; conditions indispensables en vue d'assurer la sécurité des expériences des aérostats dirigeables.*

(3) Le Gouvernement suisse en reconnaissait indirectement la nécessité en se disposant (comme l'attestait M. Pittard dans la « Suisse sportive » du 19 nov. 1910) à prier les Chambres fédérales de propo ser au peuple une disposition constitutionnelle attribuant à la Confédération la législation en matière de locomotion aérienne. V Edm. Pittard, *La législation sur la circulation aérienne en Suisse*, « Rev. jur. int. de la loc. aér. », mars 1911, pp. 73-74.

contrat était différemment déterminé par la loi et la jurisprudence des divers pays.

Spécialement en cas de collision entre aéronefs, on devrait adopter la jurisprudence anglaise, suivie également par M. Dudley Field dans son projet de Code ; elle permet au navire abordé d'agir contre le navire abordeur, où que ce dernier se trouve. Mais, dans ce cas encore, il faudrait d'abord adopter un droit uniforme relativement aux règles de route et aux responsabilités, ou relativement à l'assimilation territoriale des aéronefs ou de l'espace où ils se sont abordés.

Le même concours de compétences se présenterait en matière pénale. Dans son projet de 1902, M. Fauchille disait : « Les crimes et les délits commis à bord des aérostats, en quelque partie que ce soit de l'espace, par les gens de l'équipage ou par toutes autres personnes se trouvant à bord, tombent sous la compétence des tribunaux de la nation à laquelle appartient l'aérostat et sont jugés selon la loi de cette nation quelle que soit la nationalité des auteurs ou des victimes. Toutefois, les infractions qui portent atteinte à la sûreté ou à la fortune d'un Etat, telles que conspiration, trahison, fausse monnaie, etc., doivent, en quelque endroit qu'elles aient été commises, être jugées par les tribunaux et selon les lois de l'Etat lésé... Les autorités du pays où atterrit un aérostat en lequel un fait délictueux a été commis, peuvent, dans le cas même où le fait échappe à la compétence de la juridiction locale, procéder à l'arrestation de l'auteur de l'infraction, et accomplir les mesures urgentes nécessaires à l'instruction ; elles doivent, aussitôt que possible, livrer le délinquant à l'Etat compétent pour le juger ».

Cette règle impliquerait, de la part des Etats, la reconnaissance de deux principes uniformes de droit international aérien : 1. L'espace aérien est assimilé au territoire sous-jacent pour tous les actes illicites produisant effet sur celui-ci. 2. L'espace aérien est assimilé à l'océan pour tous les actes illicites qui y sont commis à bord d'un aéronef, mais qui ne produisent effet qu'à l'intérieur de ce dernier. Mais ces actes illicites pourraient ne pas

appartenir aux catégories d'actes pour lesquelles on admet l'extradition ; d'où la nécessité d'un troisième principe : 3. Pour tous les actes illicites commis à bord d'un aéronef, on procédera à l'extradition toutes les fois que celui-ci atterrira sur le territoire d'un Etat autre que celui dont la loi pénale doit être appliquée. Donc concours de compétences, qui détermine une coopération des Etats s'ils admettent ces principes fondamentaux de droit uniforme, et qui se résoudrait en conflit, si cet accord sur les principes fondamentaux relatifs à la souveraineté et à la détermination du territoire n'était pas intervenu au préalable.

La collaboration judiciaire rendue possible par ces règles fondamentales doit donc se traduire par une application spécialement large de l'extradition en matière pénale et, en matière civile, par une exécution constante, facile et sommairement obtenue des jugements étrangers (1). Le Gouvernement russe, dans

(1) Dans les réunions d'aviation ayant un caractère international et exigeant des transports très coûteux, les Comités d'organisation garantissent aux aviateurs le remboursement de leurs dépenses personnelles et de celles faites pour le transport des appareils. Un semblable engagement avait été pris en Angleterre par les organisateurs des concours d'aviation de Doncaster et de Boston, qui avaient chargé des transports la « Société des transports internationaux ». Puis le Comité anglais ne paya pas la Société des transports, et celle-ci, pour se rembourser, saisit les appareils. Les aviateurs Bruneau de Laborie, Paul de Lesseps et Goupy, victimes de la saisie, se tournèrent contre la Compagnie qui l'avait effectuée et obtinrent du juge la restitution des appareils, mais moyennant le paiement des frais de transport (3.000 fr. pour le premier, 1.900 pour le second et 2.100 pour le troisième). Celui qui rapporte ce cas (dans la « Rev. jur. int. de la loc. aér. », nov. 1910, pp. 319-320) observe avec justesse : « Voilà des gens qui, pour rentrer en possession de leurs biens, sont obligés de verser au moins provisoirement ce qu'ils ne doivent pas, et une Compagnie qui, pour toucher ce qu'on lui doit et ce qu'elle a payé elle-même, doit poursuivre et saisir ceux qui ne lui doivent rien, sans être certaine

les propositions envoyées à l'occasion de la Conférence de Paris, demandait, en matière pénale, la compétence concurrente du tribunal national de l'aéronef fugitif et d'un tribunal international spécial. Cette institution était réclamée, avec des pouvoirs plus vastes par M. Papafava, à l'occasion du Congrès juridique de Vérone. Il proposait : « 1. Que l'on établisse un tribunal international pour juger les procès occasionnés par les collisions d'aéronefs, avec juridiction mondiale et des sections sur les points du globe les plus opportuns ; 2. Que des sections spéciales de ce tribunal international aient à juger les délits commis dans les mers libres et dans les espaces aériens situés au-dessus, demeurant établi : *a*) que les Etats particuliers devront agir en sorte que les délinquants subissent le jugement devant la section compétente, en procédant s'il y a lieu à l'extradition ; *b*) que pour juger les délits commis dans l'espace aérien situé au-dessus du territoire d'un Etat, les tribunaux compétents sont les tribunaux territoriaux de cet Etat ; 3ᵉ proposition : Que des traités de réciprocité simplifient et uniformisent de plus en plus

d'ailleurs d'être payée définitivement. » Et il ajoute deux propositions : que dans tout contrat de transport semblable l'aviateur fasse insérer une clause déclarant que dans aucun cas la Société assumant le transport ne pourra saisir l'appareil pour se rembourser du port à elle dû, et que cette société exige du Comité d'organisation le paiement complet du transport, aller et retour, à la première remise des appareils dans le lieu désigné pour le concours. — Pour éliminer les inconvénients de ce genre, et afin d'assurer aussi, à un point de vue plus général, les paiements dus pour de pareils transports et pour les responsabilités relatives à ceux-ci et aux concours correspondants, il serait peut-être plus utile de faire une adaptation appropriée des art. 12, 13, 17, 41, 53 et 56 de la Convention de Berne de 1890 pour le transport des marchandises par voie ferrée. Les trois premiers, pour le remboursement des frais de transport, le quatrième pour les indemnités et les deux derniers pour la compétence du juge et l'exécution du jugement devraient être, avec les modifications voulues, adoptées aussi par une Convention internationale pour la réglementation de la locomotion aérienne.

les règles de droit et de procédure applicables, dans les cas visés par les deux vœux précédents, pour les faits survenus dans le territoire de l'un ou de l'autre Etat (1). »

Cette dernière proposition de M. Papafava me paraît mériter une prise en considération immédiate. Quant à l'institution d'un tribunal international spécial, je ne le jugerais pas aussi nécessaire actuellement. Pour les collisions d'aéronefs, il suffirait d'adopter des règles uniformes de route et de déterminer la compétence d'après le droit maritime anglais en le combinant avec l'exécution dans un territoire des jugements prononcés dans un autre. Quant aux délits au contraire, le principe signalé plus haut (2) concernant l'assimilation territoriale du lieu du délit indique assez sûrement la loi applicable et l'autorité compétente pour qu'au lieu d'instituer une nouvelle juridiction, il suffise de recourir d'une manière spécialement large à la réciprocité de l'extradition.

Ici encore, comme dans tout le domaine de la locomotion aérienne, nous nous trouvons en présence d'un ordre nouveau de faits présentant, au point de vue juridique, quelques nécessités particulières, mais non en présence de faits donnant naissance à un ordre de rapports juridiques entièrement nouveaux pour lesquels il faudrait des mesures et des institutions nouvelles.

L'élément juridique consiste dans le territoire, c'est-à-dire dans le caractère juridique du milieu physique où se pratique la locomotion aérienne : ce milieu n'est pas un territoire en lui-même, ni un *non-territoire* comme l'Océan, ni une dépendance du territoire d'un Etat comme la mer territoriale ; mais, participant aux caractères de l'une et de l'autre, il doit être traité comme une propriété commune des Etats, et ceux-ci, pour éviter des

(1) Papafava, *Atti del Congresso di Verona*, et *Ueber die räumliche Umgrenzung des notariellen Wirkungskreises und zwar auf dem festen Lande, dem Wasser und im Luftraum*. Innsbruck, 1901, pp. 85-92.

(2) V. ci-dessus, même chapitre.

conflits de souveraineté provenant des lois particulières divergentes, doivent s'entendre pour établir une législation uniforme sur la répartition de leurs attributions souveraines respectives dans l'espace aérien.

L'élément de fait nouveau est le caractère éminemment international de la locomotion aérienne, plus international que celui de la navigation maritime. Ses conditions techniques de développement partout les mêmes, la nécessité de régler des rapports juridiques entre personnes de nationalités différentes, avec des éléments constitutifs et des conséquences se répartissant dans des territoires divers, tout cela nécessite certains principes fondamentaux uniformes d'un droit spécial et, pour leur application, l'entr'aide et la coopération des Etats civilisés : pour ces derniers, l'efficacité de leurs compétences respectives sera ainsi assurée ; de même que la protection du droit et la certitude dans les rapports juridiques seront garantis, grâce surtout à l'exécution des jugements étrangers et à la pratique de l'extradition.

Mais il ne s'agit pas de rapports juridiques nouveaux dans leur essence et dans leur développement. Si nous considérons la locomotion aérienne dans son rôle économique, comme élément des transports et des communications, nous trouvons l'Etat particulier et la société des Etats dans une situation analogue à celle qu'ils ont vis-à-vis des chemins de fer et des transports maritimes (spécialement du service postal). Si nous considérons l'Etat dans la protection de sa sécurité, nous ne trouvons pas des droits et des facultés différents de ceux qui dérivent du droit suprême de conservation et qui se manifestent dans la défense de la frontière, la prévention et la répression de l'espionnage et la protection des règlements douaniers. Si l'on considère les aéronefs au point de vue de la police et de la sécurité de la navigation, les règles de route et les mesures pour régler les conséquences juridiques des abordages se justifient de la même façon qu'en droit maritime. Si enfin l'on examine l'aéronef au point de vue du droit privé, on ne trouve rien de nouveau pour les rapports contractuels, les obligations ne dérivant pas de contrats, l'individualité

économique du navire considéré comme un tout indivisible, l'immunité de certaines catégories de navires parce qu'ils appartiennent à un Etat ou par suite de la prédominance de leur fonction sociale, l'obligation à l'assistance et les indemnités correspondantes, enfin la protection de la propriété privée en cas de naufrage.

Il y a là tout un parallélisme de conditions juridiques et de solutions presque toujours symétriques ; la seule différence est dans la nécessité de certaines règles fondamentales uniformes et d'une collaboration judiciaire plus fréquente des Etats civilisés. Telles sont les principales caractéristiques des rapports juridiques liés à la locomotion aérienne : sans être nouveaux en eux-mêmes, ils présentent seulement quelques caractères nouveaux et, pour leur application, quelques nécessités nouvelles.

CHAPITRE XX

L'AÉRONEF EN TEMPS DE GUERRE

M. Fauchille, en présentant à l'Institut de droit international, session de Paris (1910), un « Projet de convention sur le régime juridique des aérostats », limitait ses propositions aux règles applicables en temps de paix.

M. de Bar, qui présentait en même temps un projet personnel de réglementation, le faisait précéder de quelques observations sur l'analogie entre la guerre aérienne et la guerre maritime et sur la faculté de confiscation à l'égard des aéronefs privés et des marchandises se trouvant à leur bord, mais il affirmait que « la question du régime juridique des aérostats en temps de guerre ne semble pas assez approfondie pour former l'objet des résolutions de l'Institut », et il concluait que « rien ne s'oppose à ce que l'on ajourne jusqu'à la prochaine session de l'Institut l'examen de la question du régime des aérostats en temps de guerre ».

Le programme du Congrès juridique de Vérone se référait aussi presque exclusivement aux rapports de paix, sauf certaines parties du rapport de M. Gemma et celui de M. Meyer sur « la navigation aérienne dans les guerres d'autrefois et l'influence probable sur le droit de guerre ».

On peut en dire autant du programme de la Conférence de Paris de 1910 et des propositions des diverses Puissances qui y participèrent.

Le Gouvernement belge se bornait à demander des règles spéciales pour les aéronefs militaires et pour le temps de guerre; celui de Danemark à exprimer l'avis que les aéronefs militaires devraient être entièrement assimilés aux navires de guerre. Le

Ministère italien de la Guerre faisait (1), sur les aéronefs effectuant un service public qu'il déclarait comparables aux chemins de fer plutôt qu'aux lignes de navigation, quelques brèves observations, d'où l'on pourrait tirer d'importantes conséquences pour la codification du droit de la guerre. Le Ministère italien de la Justice proposait de compléter le programme de la Conférence par une distinction précise entre les règlements juridiques concernant les aéronefs en temps de paix et ceux relatifs au temps de guerre, mais il limitait la tâche de la Conférence au temps de paix. Et notre Ministère des Travaux publics, proposant aussi qu'on examinât s'il fallait établir un régime spécial pour le temps de guerre, exprimait l'avis : qu'il lui paraissait suffisant de mentionner la clause que, en temps de guerre, les dispositions normales sont suspendues, et qu'on doit appliquer, avec les modifications opportunes, les règles internationales énoncées pour les bateaux en cas de guerre. Mais, à part une mention des dispositions de Genève et de La Haye, on n'indiquait pas quelles devaient être ces modifications.

La Conférence, réunie peu après à Paris, laissait apparaître aussi la difficulté d'arriver à des résultats concrets en ce qui concerne le droit de la guerre : beaucoup de Puissances, en effet, bien qu'appartenant à divers groupes d'alliances, montraient une égale répugnance à prendre des engagements insuffisamment pesés au sujet des aspects militaires et navals de la locomotion aérienne. Et tout laissait prévoir que le résultat final, quant au droit de la guerre, devait être ou un ajournement de la Conférence, déterminé par la divergence qui s'était manifestée sur ce point spécial, ou un accord général limité au temps de paix et accompagné de réserves particulières à cet égard.

Ces répugnances et ces réserves doivent être attribuées surtout au fait que la matière n'est réellement pas mûre pour une codification. Cela tient à l'ignorance où l'on est encore sur la

(1) *Conférence internationale de navigation aérienne, Documents*, p. 143.

valeur de l'aéronef comme instrument de guerre : les prévisions même sont impossibles.

Quand les Etats se sont donné certaines règles au sujet de la guerre terrestre et maritime, ils savaient l'importance exacte des limites imposées à leur propre action dans l'avenir, et ils connaissaient la valeur des moyens d'offensive interdits ou soumis à certaines règles ou restrictions. Des règles analogues, codifiées pour le droit de la guerre aérienne, imposeraient au contraire des restrictions d'importance inconnue à l'usage d'instruments dont l'efficacité est encore indéterminée et dont le maniement est encore assez incertain pour rendre l'observation de toute espèce de règlement extrêmement difficile (1).

La valeur inconnue de l'instrument justifie donc la répugnance des Etats à prendre des engagements spéciaux et à supporter des interdictions d'usage spéciales dont on ne pourrait pas, jusqu'à présent, déterminer la portée pratique. La difficulté de maniement de l'instrument provoquerait du reste, si son usage était réglementé, trop de cas de force majeure justifiant la violation d'un tel réglement pour que celui-ci présente actuellement une valeur pratique comparable à celle des codifications correspondantes du droit de la guerre terrestre et maritime.

(1) Le Gouvernement anglais (V. « Times », 29 nov. et 16 déc. 1910, p. 11, *The Code of the air*) eut une grande part dans le renvoi *sine die* de la Conférence, ne voulant pas, même pour les rapports pacifiques, « to bind itself to a series of resolutions involving unforeseen and quite unexpected results ». Et celui qui justifiait cette prudence du Gouvernement britannique à l'égard de la réglementation des rapports pacifiques, approuvait la réserve de la Conférence relativement à ceux de guerre, en remarquant que « it is a point of great imoortance that the Draft Convention does not propose to interfere with the liberty of action of belligerents or the rights and duties of neutrals. The truth is that this part of the subject is almost wholly unexplored..... So many uncertainties hang over all parts of the subject that no code for many years to come can be anything but experimental. We should certainly adopt none without providing for its denunciation on short notice if this be found expedient. »

A peine les premiers succès des dirigeables et des aéroplanes eurent-ils émerveillé le monde, que d'un côté les imaginations se donnèrent libre cours au sujet de l'avenir réservé à l'aéronef de tout genre dans sa fonction pacifique et dans sa fonction militaire (1), et de l'autre les esprits humanitaires s'épouvantèrent en pensant aux massacres toujours plus vastes et plus désolants que de nouvelles machines aériennes aussi puissantes répandraient sur tout théâtre de guerre. On pensait déjà à des flottes de dirigeables combattant dans l'air, à des escadres d'aéroplanes très rapides, chargés chacun de deux soldats, transportant promptement du territoire allemand un corps d'armée sur le territoire britannique, et triomphant d'une insularité inviolée depuis plus de neuf siècles (2).

(1) Les enthousiasmes de la prophétie précédèrent même de beaucoup les premiers encouragements de l'expérience pour la dirigeabilité des aéronefs. Après l'heureuse ascension de Montgolfier, Vincenzo Monti en chantait l'entreprise, affirmant que « vinse i portenti argolici — l'aereo suo tragitto » (les prodiges des Argonautes ont été dépassés par son voyage aérien). Et le succès de la nouvelle entreprise paraissait certain au poète, car il disait, rendant hommage à l'heureux aéronaute : « E già l'audace esempio — i più ritrosi acquista ; — già cento globi ascendono — del cielo alla conquista ». (Déjà l'exemple hardi conquiert les plus opposés ; déjà cent globes s'élèvent à la conquête du ciel). Et Erasme Darwin (1731-1802), aïeul et précurseur de Charles Darwin, écrivait ceci dans un de ses poèmes : « Soon shall thy arm, unconquered steam, afar, — Drag the slow barge and drive the rapide car; — Or on wide wawing wings expanded bear — The flying chariot through the streams of air ; — Fair crews triümphant leaning from above — Shall wave their fluttering kerchief as they move ; — *Or warrior bands alarm the gaping crowd — And armies shrink beneath the shadowy cloud* ».

(2) Fr. Mallet, *La Conquête de l'air et la paix universelle*, Paris, Librairie aéronautique, 1910, pp. 51-52 : « La conquête de l'air annule les plans les plus savamment conçus ; tout l'édifice militaire s'écroule soudain comme un château de cartes..... Les places-fortes, les camps retranchés, les barrières naturelles ou artificielles, les fleuves, les tunnels ne compteront plus dans les guerres de l'avenir. L'effort gigantesque des peuples pour assurer la sécurité de leurs frontières s'évanouit comme un léger brouillard aux rayons du soleil.....

Aux enthousiasmes et aux alarmes successifs des dilettantes en matière d'art militaire, correspondait l'alarme des dilettantes en matière de droit de la guerre. Le nouvel instrument paraissait trop meurtrier pour être autorisé par l'humanité, et trop perfide pour être toléré par l'honneur militaire (1). Déjà le fusil, qui permet de combattre à distance, avait paru autrefois une arme déshonorante aux hommes habitués au choc des lances et au combat singulier des épées ; et ce sentiment inspirait à l'Arioste cette apostrophe à la nouvelle arme détestée : « Scellerata e brutta invenzione che non avrebbe dovuto maitrovar posto in cuore umano, perchè distruggeva la gloria militare et riduceva senza onore il mestiere delle armi ».

Cependant les spécialistes et les militaires qui étudiaient, perfectionnaient, expérimentaient les nouveaux véhicules n'arrivaient encore qu'à des résultats incertains sur la valeur de l'aéronef comme outil de guerre et comme navire de transport ; et l'incertitude de ces données démontrait l'impossibilité de proposer et de faire adopter, relativement à leur usage en cas de guerre, des règles uniforme de droit international.

D'après quelques écrivains militaires autorisés (2), ni aéroplanes ni dirigeables ne seront jamais à redouter comme machines « infernales » d'invasion ou comme engins capables d'une œuvre sérieuse de destruction ; les uns et les autres resteront seulement d'utiles auxiliaires des armées en campagne. Les dirigeables eux-mêmes seraient, d'après les plus prudentes de ces appréciations, incapables d'opérer un bombardement sérieux, pouvant provoquer la panique parmi les populations ; on pourrait encore moins attendre un bombardement efficace des aéroplanes, à peine capables de transporter un ou deux explosifs de

La conquête de l'air ruine dans ses fondements tout le système, toute l'organisation présente de la guerre ».

(1) MALLET, *op. cit.*, 2e partie, chap. II, pp. 53-62 : La guerre impossible.

(2) CHARLES MALO, dans le « Journal des Débats », 1er août 1909 et 9 avril 1910.

faible poids. Les aéroplanes paraissaient à M. Ch. Malo, utiles seulement pour le service d'exploration, où ils pourraient admirablement compléter l'œuvre de la cavalerie ; avec les dirigeables, ils étaient considérés par lui uniquement comme des organes supplémentaires utiles de la guerre future.

Tandis qu'en France et ailleurs s'accréditaient des prévisions si modérées, en Angleterre l'opinion publique s'agitait dans la crainte d'une invasion effectuée du continent, conduite par un futur Guillaume le Conquérant qui parviendrait par la voie aérienne à violer une autre fois la virginité du sol britannique. Ces alarmes, ainsi que le calme que leur opposait le gouvernement anglais, se sont manifestés dans la discussion sur les aéronefs de guerre, qui eut lieu à la Chambre des communes le 2 août 1909. Et en face de la sereine patience du secrétaire d'Etat pour la guerre, qui déclarait vouloir attendre les résultats des études d'une Commission consultative avant de choisir les types et d'intensifier la construction des aéronefs militaires, des paroles d'avertissements furent prononcées et des cris d'alarme furent poussés par des personnes du reste très compétentes dans les sciences militaires et dans l'art de la guerre. Lord Roberts, présidant le 8 décembre 1909 une réunion convoquée par la « Royal United Service Institution », trouvait étrange l'insouciance de la Grande-Bretagne en pareille matière, et affirmait que si elle pouvait prévoir ce que l'avenir réserve à la guerre aérienne, son apathie serait secouée comme par enchantement. Et le major Baden-Powell lisant aussitôt après un mémoire « sur les changements probables de la guerre par suite de la locomotion aérienne », prévoyait que, employés non isolément mais par groupes, les dirigeables et les aéroplanes modifieraient profondément la guerre ; que les reconnaissances deviendraient plus efficaces, les opérations plus promptes, le théâtre de la guerre plus vaste et son résultat définitif plus rapidement décidé.

Mais si en 1909 la valeur des aéronefs paraissait se réduire, même d'après les prévisions les plus favorables, aux services complémentaires de reconnaissance et, par suite de la faible

capacité de transport et de l'incertitude du lancement, à quelques actes offensifs d'une efficacité plutôt morale que matérielle, en 1910 on pouvait déjà considérer sous un autre aspect la valeur de l'aéronef comme instrument de guerre. Dans la séance de la Chambre des Lords du 13 avril, Lord Montagu de Beaulieu (1), interrogeant le gouvernement pour savoir de combien de dirigeables et d'aéroplanes l'armée et la marine pourraient disposer immédiatement et pourraient compter disposer dans le délai d'un an, faisait remarquer comme les progrès accompli en un an dans l'art de se servir de l'aéronef pour les opérations de guerre avaient été notables; il rappelait aussi que l'Allemagne avait dépassé dans le développement des instruments de la guerre aérienne l'exemple donné par la Grande-Bretagne pour la guerre maritime (2). Car tandis que la flotte maritime anglaise était tenue au niveau du « two Powers standard », la flotte aérienne allemande de dirigeables équivalait dès ce moment au total des dirigeables des autres Puissances (3).

Lord Montagu rappelait encore que, outre le service auxiliaire d'information, l'aéronef peut dès maintenant accomplir celui de lancement d'explosifs, détruisant ainsi les lignes de communica-

(1) V. aussi MONTAGU, *The use of airships in War*, lecture faite à la « National Defence Association », *Times*, 26 avril 1909.

(2) Vers le milieu de 1910, l'Allemagne avait, d'après le sénateur français Reymond (« Journal des Débats », 2 avril 1910), 12 dirigeables terminés, 11 en construction, plus 15 terminés appartenant à des particuliers, et disposait dès ce moment de 23 hangars militaires pour dirigeables, répartis sur le territoire. D'aprés le général Brun, les premiers chiffres devraient se réduire à 6 unités immédiatement utilisables et 15 d'usage limité. V. *Airships and aeroplanes*, dans le « Times » du 3 oct. 1910. Pour l'étude de l'État-Major allemand sur l'utilisation par l'armée des dirigeables appartenant à des particuliers, v. « Rev. jur. int. de la loc. aér. », juin 1910, pp. 190-191.

(3) V. pour des données précises jusqu'à la fin de 1909, Cap. CASTAGNERI, *Come sia iniziata la difesa aerea delle nazioni estere*, Roma, Poligrafica, 1909.

tion, paralysant les centres les plus actifs des villes et démoralisant les armées se trouvant au-dessous. A son avis, la panique ne serait plus disproportionnée désormais à la menace du dommage, vu qu'un canon ou tube à air comprimé avait été inventé, affirmait-il,en France et en Allemagne, au moyen duquel la visée d'en haut pourrait être assez précise pour limiter l'erreur à un maximum de quarante mètres, de telle sorte qu'un projectile lancé d'en haut sur le palais de Westminster atteindrait sûrement ou la Chambre des Lords ou celle des Communes. A la même époque, et à la suite d'autres expériences, on croyait en France pouvoir affirmer que 50 0/0 des projectiles tombés en même temps du même aéronef de la hauteur de 500 mètres peuvent être groupés en un espace de 22 mètres carrés (1).

A la menace ne paraissaient pas d'ailleurs répondre encore les possibilités de la défense. En effet, le général Peigné, ancien président du Comité technique de l'artillerie française, à une interrogation de la *Petite République* relative aux effets du tir vertical sur les dirigeables, répondait que ces derniers pourraient atteindre le but 16 fois sur 20, tandis qu'il serait extrêmement probable que de 20 coups tirés du sol sur le dirigeable, pas même un seul ne parviendrait à l'atteindre.

Cette immunité n'aurait été diminuée, mais toujours dans de faibles proportions, que par l'invention d'une bombe-comète qui, arrivée à une hauteur de 1.500 à 3.000 mètres, émettrait un rayon de flammes.

L'Allemagne, si avancée pour la construction des dirigeables, n'a pas négligé ces études pour rechercher le moyen de combattre les aéroplanes du territoire inférieur, et elle a déjà construit une automobile cuirassée avec coupole tournante en acier, laissant voir la bouche d'un canon du calibre de 5 centimètres, à frein hydraulique et tir rapide, d'une portée maxima de 7.800 mètres. Le canon sort de la coupole comme un télescope de la calotte d'un observatoire ; l'automobile peut donner une vitesse de 60

(1) « Rivista delle Comunicazioni », sept. 1910, p. 889.

à 70 kilomètres à l'heure, et porter 5 hommes d'équipage et un bagage de 100 projectiles (1). Les Français ont expérimenté, eux aussi, aux manœuvres de 1910, des canons spéciaux montés sur automobiles très rapides et des canons ordinaires de campagne de 75^{mm} montés sur voitures de Dion de 40 HP. Ainsi, en étudiant des projectiles spéciaux et en combinant la mobilité de la batterie avec celle de l'aéronef, on essaie de rendre celui-ci non moins vulnérable que sa cible (2).

La conséquence de cette vulnérabilité aurait du reste une suprême importance pour la défense, même si l'action de l'aéronef restait limitée au service d'exploration. En effet, les généraux en chef de deux armées ennemies sont comme deux joueurs d'échecs qui ne voient pas tout le jeu de l'adversaire, mais seulement la ligne la plus avancée de l'échiquier où ses pièces ont été portées ; et derrière cette ligne il leur est difficile de recueillir des indications quand ils ne disposent pas d'un point d'observation plus élevé. L'aéronef, spécialement l'aéroplane, permet à un belligérant cette vision complète de la situation de l'adversaire ; si donc l'un des belligérants arrive à frapper du sol les aéronefs de l'autre, même au cas où ces derniers se bornent à un rôle d'exploration, c'est comme s'il faisait retomber sur les yeux de son rival un bandeau dont celui-ci s'était débarrassé.

Entre temps, les derniers succès d'août 1910 faisaient de la France, pour la guerre aérienne, une rivale à la hauteur de l'Allemagne. Si celle-ci conserve encore la supériorité pour les

(1) Le 12 sept. 1910, M. Graham White fit à Boston des expériences remarquables sur le lancement de bombes effectué d'un aérostat sur un navire de guerre ; et le lieutenant Fickle sur le tir contre des troupes effectué d'un aéroplane au moyen du fusil. Le même jour, près de Plymouth, on expérimenta avec des résultats satisfaisants l'efficacité du tir du canon, pratiqué du territoire contre des aérostats. V. « Times », 13 sept. 1910.

(2) Voir pour les expériences, faites en Angleterre, de tir de navires de guerre contre des aéroplanes, « Rev. jur. int. de la loc. aér. », nov. 1910, p. 323.

dirigeables, auxquels notre pays n'a rien à envier quant à la qualité (1), mais qui dépassent les nôtres et ceux de tout autre pays par la quantité (2), la France a affirmé sa propre supériorité pour les aéroplanes (3). Et ceux-ci n'y sont plus considérés comme explorateurs seulement, mais aussi comme véhicules aériens capables de parcourir au moins 200 kilomètres avec trois passagers armés et un chargement de 25 kilogrammes. Etant donné le coût relativement faible des aéroplanes et la possibilité de construire des aéroplanes flottants pour le service sur mer et de les combiner avec des dirigeables et avec l'action d'un corps de troupes ou d'une flotte se trouvant au-dessous (4), l'éventualité d'une invasion par voie aérienne, commencée par le transport en quelques heures d'un corps d'armée au moyen d'aéroplanes, ne

(1) En France, il existe depuis novembre 1910 une inspection permanente de l'aéronautique militaire, confiée à un général avec commandement autonome sur les effectifs spéciaux et en rapport direct avec le Ministre de la Guerre. « Rev. jur. int., etc... » nov. 1910, p. 317. V. pour les conditions actuelles de l'aéronautique militaire italiennne les notices comparatives sur le développement de la navigation aérienne et de l'aviation dans les divers pays (cf. pour la Russie « Rev. jur. int. de la loc. aér. », sept. 1910, p. 260) dans le « Giornale d'Italia » du 6 janvier ; l'interview du ministre de la Guerre dans la « Tribuna » du 8 janv. et celle du colonel Moris relatée dans les journaux du 10 janv. 1911.

(2) L'Italie avait au commencement de 1911 un dirigeable à Vigna di Valle, un autre à Campalto et un troisième en construction, et avait 4 hangars pour dirigeables ; elle disposait à la même époque de 4 aéroplanes au camp d'aviation de Centocelle, en dehors de 4 hangars appartenant à des particuliers. L'Angleterre, l'Autriche et la Russie étaient sur le point de dépasser l'Italie tant pour l'aéronautique que pour l'aviation. V. « Giornale d'Italia », 6 janv. 1911.

(3) V. *French army trials* ; *aeroplanes in war*, dans le « Daily Telegraph », 19 sept. 1910.

(4) V., pour des expériences sur l'emploi d'aéroplanes convoyés par des navires de guerre de construction spéciale, « Rev. jur. int. de la loc. aér. », oct. 1910, p. 291.

paraît plus un épisode digne seulement d'un fantastique roman d'aventures.

Une pareille incertitude sur l'efficacité actuelle et sur les progrès prochainement possibles ne permet pas de penser à une codification immédiate et complète du droit de la guerre aérienne ; cette codification sera possible seulement lorsque l'on connaîtra avec précision les actes à réglementer et les conséquences à éviter ou à atténuer. Dans l'état actuel des connaissances et des expériences, la codification du droit de la guerre aérienne ne saurait être que le résultat, lointain espérons-le, de l'expérience d'une guerre future. Et actuellement on ne peut formuler que quelques règles fragmentaires, dont l'une est certainement que l'aéronef constitue un instrument licite de guerre.

CHAPITRE XXI

L'AÉRONEF ENNEMI PUBLIC ET PRIVÉ ET LA CONDITION DE L'ÉQUIPAGE

Si la direction des aéronefs était encore un problème entièrement à résoudre, s'il était tout à fait impossible de diriger des projectiles du haut des airs, on pourrait proscrire les aéronefs de la guerre avec apparence de raison et cette proscription serait facilement réalisée. L'emploi d'aéronefs de tout genre pouvant violer, indépendamment de la volonté de l'équipage, le territoire des neutres ou les lois communes de la guerre, serait interdit pour des raisons analogues à celles qui valent contre l'emploi des mines sous-marines mobiles. Mais dans les conditions actuelles, et surtout dans l'incertitude pleine d'optimisme qui règne au sujet de la navigation aérienne, la restriction de l'emploi des aéronefs aux seules communications pacifiques ne recueillerait pas les suffrages de tous les Etats.

Et leur emploi à la guerre, une fois admis, ne pourrait pas être limité aux services d'exploration et d'observation comme le demandait M. Gemma, au Congrès de Vérone, dans son projet de Convention (art. XII) : « L'aéronef ne pourra être employé en guerre que comme instrument d'observation et d'information. » Cette limitation n'aurait pu être respectée qu'avec l'adoption, d'ailleurs impossible, d'une autre règle interdisant de tirer du sol sur les aéronefs employés par l'ennemi à ce service. Sans

cette sauvegarde, les aéronefs en reconnaissance chercheraient naturellement à se défendre, ou se livreraient à des actes de représailles pour répondre à des destructions d'aéronefs effectuées par l'ennemi, ce qui supprimerait inévitablement toute limite dans les hostilités aériennes. Du reste M. Gemma ne se faisait pas l'illusion (1) que sa proposition eût un grand succès; et M. Meili reconnaissait à la même époque que les Etats les plus forts sont déjà trop engagés dans la lutte d'émulation en vue de la constitution de puissantes flottes aériennes, pour qu'on puisse espérer qu'ils acceptent de limiter l'emploi de celles-ci en cas d'hostilités.

M. Meili (2) faisait pourtant une autre prévision; si elle se vérifiait, le rêve cher aux humanitaires se trouverait réalisé précisément par les instruments les plus meurtriers qu'ils combattaient. Les aéronefs, et spécialement les dirigeables, employés pour la guerre paraissaient à M. Meili les plus efficaces des facteurs de paix justement en raison des si grands dommages et des massacres si graves qu'ils peuvent causer. Mais c'est là encore une utopie, tout comme la prophétie qui avait vu dans les torpilles la fin de la guerre maritime, sous prétexte que c'était une absurdité morale et juridique qu'un grand navire fût détruit subitement et perfidement par un ennemi petit et invisible contre lequel il était impossible de se défendre.

La conscience individuelle et collective d'un âge donné s'habitue à des grandeurs et à des intensités de chiffres, d'espaces, de richesses, de douleurs et de rapports qui paraissaient inconcevables à un âge antérieur; et de même que la torpille n'a pas rendu impossible la guerre maritime, et que les applications les plus colossales et les plus rapides de l'artillerie n'ont pas empêché la guerre terrestre de se perpétuer, de même l'efficacité guerrière des aéronefs n'arrêtera pas le progrès de la guerre

(1) V. Rapport cité, p. 13.

(2) MEILI, *I problemi giuridici dell'aviazione*, « Rivista delle Comunicazioni », fév. 1910, pp. 117-118.

aérienne ; entretemps celle-ci sera réglementée et disciplinée comme un mal inévitable, sans qu'on attende la guérison impossible d'une réaction spontanée d'horreur et de terreur de l'esprit humain. Telle était dès 1901 l'idée de M. Fauchille, qui considérait les aéronefs militaires comme navires de guerre et comme objets de capture, même en cas d'atterrissage forcé en territoire ennemi (1). Et dans les résolutions sur le régime juridique des aérostats proposées par lui l'année suivante à l'Institut de droit international (2), il admettait (art. 21), que « les Etats belligérants ont le droit, en quelque partie que ce soit de l'atmosphère, de se livrer à des actes d'hostilité au-dessus de leur territoire continental et au-dessus de la pleine mer, ou de la mer qui avoisine leurs côtes. »

Les caractéristiques indispensables pour que l'aéronef militaire constitue individuellement un moyen de guerre légitime résultent des règles du droit aérien de paix sur l'indication de la nationalité du véhicule et de son caractère militaire. Quand ces règles sont observées, l'aéronef militaire d'un belligérant doit être reconnu comme instrument de guerre légitime par l'autre belligérant et par les neutres. En effet, on a ainsi une garantie suffisante qu'il remplisse les conditions fondamentales du droit international pour les relations de guerre légitimes : celles de porter ouvertement les armes et d'observer les lois de la guerre (3). Les mêmes raisons et les mêmes conditions qui valent pour les flottes volontaires et pour les navires auxiliaires en droit maritime pourront être invoquées du reste pour les aéronefs privés mis au service de l'Etat en temps de guerre (4).

(1) V. *Annuaire de l'Institut de droit int.*, 1902, p. 71. art. 24 du projet Fauchille : « Le droit de saisie et de confiscation est reconnu aux belligérants même sur les ballons ennemis qui, par accident ou relâche forcée, tombent sur leur territoire ».

(2) *Annuaire de l'Inst. de dr. int.*, 1902, pp. 58-77.

(3) V. aussi *loc. cit.*, p. 68, art. 23 : « La guerre en ballons est assujettie aux lois et coutumes de la guerre maritime... »

(4) Tous les États entrent aujourd'hui dans cette voie, en se cons-

Le caractère militaire de l'aéronef et sa légitimité comme instrument de guerre entraînent le caractère de belligérants légitimes pour ceux qui se trouvent à bord. Le projet Fauchille de 1902 disait (art. 25) : « L'équipage de tout ballon ennemi, public ou privé, qui tombe au pouvoir de l'adversaire, est prisonnier de guerre », et (art. 26) : « Ne sont pas considérés comme espions de guerre, s'ils sont capturés, les individus envoyés en ballons pour transmettre les dépêches et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire ». Ces dispositions, justifiées par le fait que pour l'équipage comme pour les messagers aérostiers manquent la dissimulation et la clandestinité (1), reproduisaient une disposition déjà adoptée par la première Conférence de La Haye. Celle-ci, en effet, après avoir défini (art. 29 du Règlement) comme espion seulement « l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse », et après

tituant une flotte auxiliaire d'aéronefs et une milice territoriale d'aéronautes et d'aviateurs. En France, les ballons sphériques privés sont déjà depuis plusieurs années immatriculés par le Ministère de la Guerre avec le concours de l'Aéro-Club de France. L'état-major allemand a complété dès juillet 1910 l'étude pour l'utilisation des dirigeables appartenant à des particuliers, en procédant à leur recensement avec fixation de primes pour encourager leur entretien et leur perfectionnement, et en décidant pour leur incorporation dans la flotte aérienne en cas de guerre, outre une prime élevée, l'indemnité totale en cas de perte et la substitution d'un personnel militaire au personnel privé ; en temps de paix, la réquisition peut avoir lieu à titre de location obligatoire, avec subordination du personnel privé à un commandant militaire, l'assurance et une indemnité journalière étant mises à la charge de l'État. V. « Rev. jur. int. de la loc. aér. », juin 1910, pp. 190-191.

(1) V. Meili, *Das Luftschiff*, pp. 49-52 ; A. Meyer, *Rapporto al Congresso di Verona.*

avoir décidé que « ne sont pas considérés comme espions les militaires et les non-militaires, accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie », celle-ci — disons-nous — déclarait qu'il fallait ranger dans la même catégorie « les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire ».

Cette règle, qui semble aujourd'hui si inattaquable, qui n'était pas modifiée par la 2e Conférence de La Haye et que reproduisaient tous les projets ultérieurs de codification internationale du droit de la guerre aérienne, avait pourtant pénétré péniblement dans le droit positif international. Durant la guerre de 1870-71, cinq aérostats français avaient été capturés par les troupes allemandes. Le comte de Bismarck, à propos de ces captures, déclarait au doyen du corps diplomatique resté à Paris pendant le siège, que les personnes trouvées à bord des ballons français seraient jugées suivant les lois de la guerre et traitées « comme ceux qui feraient des tentatives semblables par la voie ordinaire. » Cette menace s'inspirait d'une sévérité bien plus grande que celle de l'article 99 des « Instructions » émanées du gouvernement des Etats-Unis pendant la Guerre de Sécession, d'après lesquelles « les circonstances qui ont accompagné la capture détermineront les dispositions à adopter pour les messagers non militaires et sans uniforme ».

A la Conférence de Bruxelles de 1874, ce fut le représentant de l'Allemagne lui-même, le général von Voigt Rhetz, qui, dans la séance du 1er août, proposa une résolution excluant la faculté de traiter en aucun cas comme espions les personnes transportées à bord de ballons. A sa proposition correspondait l'article 22, dernier alinéa, de la Déclaration de Bruxelles (1874) (1), que le

(1) « A cette catégorie appartiennent également, s'ils sont capturés, les individus envoyés en ballons pour transmettre les dépêches et, en

« Manuel des lois de la guerre sur terre » approuvé par l'Institut de droit international dans sa session d'Oxford (1880), complétait et développait (1).

En peu d'années on a passé de la prétention de traiter les aéronautes en espions, à leur assimilation, même dans la fonction de messagers, à des belligérants légitimes qui, en cas de capture, doivent être traités comme prisonniers de guerre (2). Ce n'est pas seulement un indice consolant des rapides progrès du droit international, cela prouve aussi la nécessité de procéder fragmentairement et prudemment pour la codification, en suivant pas à pas l'expérience.

Lorsqu'un belligérant réquisitionne pour le service auxiliaire de guerre des aéronefs privés, les personnes qui s'y trouvent en service devraient être assimilées pareillement à celles qui sont employées sur un aéronef militaire faisant partie de l'armée régulière, pourvu qu'elles répondent aux conditions de l'article premier du Règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (3).

général, pour entretenir les communications entre les différentes parties d'une armée ou d'un territoire ».

(1) Art. 21. — « Les individus qui font partie des forces armées belligérantes, s'ils tombent au pouvoir de l'ennemi, doivent être traités comme prisonniers de guerre. Il en est de même des messagers porteurs de dépêches officielles accomplissant ouvertement leur mission, et des aéronautes civils chargés d'observer l'ennemi, ou d'entretenir les communications entre les diverses parties de l'armée ou du territoire. »

Art. 24. — « On ne doit pas considérer comme espions les individus appartenant à l'une des forces armées belligérantes et non déguisés, qui ont pénétré dans la zone d'opération de l'ennemi, non plus que les messagers porteurs de dépêches officielles, accomplissant ouvertement leur mission, et les aéronautes. »

(2) V. A. WILHELM, *De la situation juridique des aéronautes en droit international*, « Journal de droit int. privé », 1891, pp. 440-452.

(3) « Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent

On peut en dire autant pour le traitement de l'aéronef non militaire ennemi, de son chargement et de son équipage. Originairement cet aéronef paraissait ne pouvoir jouer qu'un rôle militaire auxiliaire, sans avoir du reste un caractère militaire ouvertement manifesté comme les aéronefs destinés uniquement au service de guerre. Aussi pouvait-on concevoir deux solutions seulement à l'égard des aéronefs privés de l'ennemi : une plus rigoureuse, qui les considérait comme coupables d'espionnage avec toutes les sanctions en découlant à la charge de l'équipage ; et une plus douce qui les assimilait aux aéronefs de guerre avec la conséquence, non seulement de la confiscation du chargement et du véhicule (celle-ci serait également résultée de leur assimilation aux navires marchands ennemis), mais encore de la mise en prison de l'équipage.

La première solution parut nécessaire tant que la dirigeabilité trop incertaine semblait exclure la possibilité de transports aériens réguliers ayant un caractère pacifique. On ne tarda pas à considérer la seconde solution comme plus raisonnable lorsque cette possibilité se manifesta, enlevant à l'aéronef privé ennemi le caractère nécessaire d'instrument d'espionnage.

D'après les premières règles sommaires formulées par M. Fauchille en 1901 (1), « les ballons belligérants privés et leurs équipages seront de bonne prise comme propriété privée ennemie

pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1. D'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ;

2. D'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ;

3. De porter les armes ouvertement et

4. De se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'*armée*. »

(1) Fauchille, *Le domaine aérien...*, loc. cit., pp. 448-449.

sous pavillon ennemi : dans la guerre aérienne en effet, la propriété privée est, aussi bien que dans la guerre sur mer, saisissable sous pavillon ennemi. Toutefois les passagers et les marchandises de nationalité neutre et de caractère non hostile devront, à bord des aérostats comme à bord des vaisseaux ennemis, être entièrement respectés ». De là résultaient la confiscation de l'aéronef privé ennemi avec son chargement, et l'emprisonnement de guerre de l'équipage. Telle était la portée de la 24e Résolution proposée l'année suivante, également par M. Fauchille, à la session de Bruxelles de l'Institut de droit international. D'après cette proposition, « le droit de saisie et de confiscation est reconnu aux belligérants même sur les ballons ennemis qui, par accident ou relâche forcée, tombent sur leur territoire ». En effet, sous la désignation de *ballons ennemis,* M. Fauchille comprenait à la fois les aéronefs publics et les privés, comme l'indique le commentaire qu'il donnait de sa proposition : « Dans les airs, les belligérants peuvent capturer les ballons publics et privés de l'ennemi, les premiers à titre de butin de guerre et les seconds en vertu du droit de prise ; car, dans la guerre aérienne comme dans la guerre maritime, la propriété privée ennemie est saisissable sous pavillon ennemi ».

Dans la 25e Résolution proposée, « l'équipage de tout ballon ennemi, public ou privé, qui tombe au pouvoir de l'adversaire est prisonnier de guerre ». « Appliquant, ajoutait M. Fauchille, à la guerre aérienne les principes de la guerre maritime, les hommes et officiers de ces équipages seront de bonne prise et pourront être réduits en captivité pourvu qu'ils soient de nationalité ennemie ; par leur spécialité même, ils constituent, en effet, une réserve toute prête pour les armées des belligérants ; quant aux passagers ennemis, ils ne seront pas traités comme prisonniers de guerre à moins qu'ils ne fassent partie de l'armée de l'ennemi ».

Pour les navires privés, ces propositions n'étaient pas parta-

gées par MM. Meurer (1), de Bar (2) et Mérignhac (3) : d'après eux le droit pour les belligérants de s'emparer des navires de commerce et de les confisquer ne devrait pas s'étendre aux aéronefs privés de l'ennemi. Ils mettaient en avant, au point de vue juridique, le faible appoint fourni par les aéronefs privés aux forces de l'ennemi, et au point de vue pratique les dangers que présente la chasse aux aéronefs pour la navigation aérienne, sans être d'ailleurs vraiment efficace ; M. Mérignhac concluait que les règles applicables devraient être celles relatives à la propriété de l'ennemi dans la guerre terrestre, et non dans la guerre maritime. On pourrait invoquer contre leurs arguments la facilité d'emploi des aéronefs privés pour les fins de la guerre ; en effet, leur dirigeabilité et leur rapidité a la même importance pour la guerre que pour la paix, et la construction ne s'est pas encore spécialisée complètement.

La question peut être considérée comme désormais tranchée par l'article 53 du Règlement de La Haye de 1907, sur les lois et coutumes de la guerre sur terre : « Tous les moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission de nouvelles, au transport des personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime,..... peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix » (4).

Ainsi se combine la protection des droits privés avec celle de la sécurité des belligérants. Mais les dissentiments actuels sur l'application de cette règle aux aéronefs privés de l'ennemi montrent le changement de direction que le développement de la navigation aérienne a déterminé dans le droit de guerre correspondant. A une phase de technique rudimentaire et d'efficacité

(1) Meurer, *Das Luftschiffahrtrecht*, München-Berlin, 1909, pp. 36 et ss.

(2) Von Bar, *Observations et projet* cités, p. 6.

(3) Mérignhac, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, p. 102.

(4) V. A. Meyer, *loc. cit.*, pp. 33-36.

douteuse correspondait l'idée de l'espionnage et de l'application à tout aéronef ennemi, public ou privé, du droit pénal spécial de guerre. Avec le progrès de la technique, le caractère nécessaire d'espionnage disparut, remplacé, dans les deux cas, par celui de prise de guerre avec confiscation et, pour l'équipage, emprisonnement. Mais les progrès techniques laissaient déjà entrevoir la possibilité du transport de passagers et de marchandises en plus de l'équipage ; et la conséquence était qu'une partie des personnes transportées par un aéronef ennemi pourraient n'être pas passibles de l'emprisonnement de guerre. Entre temps ne paraissait plus impossible la formation d'une catégorie d'aéronefs qui tiendraient leur caractère public non de leur rattachement à la flotte aérienne de l'Etat, mais du service public pacifique auquel ils seraient destinés, avec l'assentiment de leur Etat respectif. Ici les règles normales du droit maritime de guerre ne pouvaient plus s'appliquer ; il fallait des règles exceptionnelles analogues à celles qui assurent l'immunité des vapeurs postaux. C'est ce que prévoyait le Ministère italien de la Guerre dans ses propositions à l'occasion de la Conférence de Paris, admettant que, en cas de guerre, ces aéronefs pourraient être considérés comme neutres et continuer leur service (1).

Une fois éliminé pour l'aéronef de guerre le caractère d'instrument d'espionnage, les règles relatives au secours des malades et des blessés s'appliquent naturellement par suite de son caractère d'instrument de guerre légitime. Cette application entraîne pour l'aéronef exclusivement consacré à ce secours l'immunité à l'égard de la capture ; pour les autres aéronefs belligérants, publics et privés, elle doit déterminer, par analogie avec ce qui se passe dans la guerre terrestre et la guerre maritime, des restrictions particulières des hostilités et des obligations positives particulières d'assistance. M. Fauchille résumait ainsi ces obligations dans ses propositions de 1902 à l'Institut : « Relativement au traitement des malades et blessés, l'Institut

(1) *Conf. int. de navig. aér., Documents*, p. 142.

se réfère à celles des dispositions de la Convention de La Haye de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864, qui peuvent recevoir leur application à la navigation aérienne ; les blessés et les malades belligérants déposés par un aérostat sur le territoire d'un Etat neutre y seront gardés, de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de guerre ; les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les blessés ou malades ». Cette règle, que M. Fauchille reproduisait dans ses dernières éditions du « Traité » de Bonfils (1), représente la seule application qui soit encore pratiquement possible de la Convention de Genève (1864) et de sa revision (1907) à la guerre aérienne. En effet, l'assistance aérienne des aéronefs, dans les conditions actuelles, ne serait pas possible, et il est douteux qu'elle le soit jamais. Si elle l'était, les ballons hospitaliers devraient être assimilés aux navires hospitaliers et aux ambulances, et devraient être obligés de manifester à distance, leur existence, par des pavillons ou des signaux équivalents de forme spéciale adoptés d'accord par tous les Etats. La seule application immédiatement possible de la Convention de Genève est celle qui a trait au secours et à la garde des malades et blessés déposés par un aéronef belligérant sur le territoire de l'ennemi ou sur le territoire d'un neutre. Et même dans ces limites on se heurtera à de graves obstacles pratiques toutes les fois que l'acte hostile par suite duquel des blessés se trouvent à bord d'un aéronef aura endommagé l'aéronef lui-même.

(1) Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international*, Paris, Rousseau, 1908, pp. 862-863.

CHAPITRE XXII

HOSTILITÉS PERMISES ET INTERDITES

Une incertitude encore plus grande règne jusqu'ici sur le caractère licite ou illicite des actes d'hostilité commis au moyen d'aéronefs. Elle est augmentée par l'incertitude des faits eux-mêmes qu'il s'agit de réglementer ; on ne pourra pas s'entendre sur les hostilités permises aux aéronefs tant qu'on ne saura pas à *quelles* hostilités ils peuvent se livrer et *comment* ils peuvent les effectuer.

Cette incertitude, actuellement inévitable, s'est déjà manifestée lorsqu'on a voulu obtenir des Etats l'interdiction de lancer des explosifs des aérostats. Si ces derniers n'obéissent pas à la direction du pilote comme un navire, si l'explosif jeté du haut de l'aérostat ne peut être qu'abandonné dans l'espace, ou lancé par un canon ne permettant pas une visée sûre, l'interdiction se présente comme une évidente nécessité morale et juridique. Mais si l'aéronef était dirigeable dans l'air comme un navire l'est dans l'eau, et si les artilleries aériennes atteignaient une précision égale ou comparable à celle des artilleries terrestres et navales, alors il n'y aurait plus de raison pour prohiber ou restreindre leur action d'une manière spéciale. Lorsque la dirigeabilité de l'aéronef était rudimentaire, de même que son tir, on a pu obtenir facilement un accord dans le sens de l'interdiction. Mais la situation change constamment sous l'influence du progrès technique, les bases de cet accord viennent à manquer, et la plupart des Puissances préfèrent éviter un engagement qu'elles

pourraient se trouver ensuite, comme l'observait le général Peigné, dans l'impossibilité de maintenir.

La question du lancement des projectiles du haut d'aéronefs figurait déjà au programme de la première Conférence de La Haye que le comte Mouravieff avait formulé dans la seconde circulaire du 30 décembre 1898 (11 janvier 1899). Elle paraissait au Gouvernement russe une conséquence logique de la Convention de Saint-Pétersbourg du 29 novembre (11 décembre 1868), conclue sur son initiative pour interdire l'emploi de tout projectile d'un poids inférieur à 400 grammes qui fût explosif ou chargé de matières fulminantes ou inflammables. Cette initiative, secondée par les autres Puissances, aboutit à la première des trois Déclarations de La Haye de 1899, d'après laquelle, invoquant le précédent de 1868 « les Puissances contractantes consentent, pour une durée de cinq ans, à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

La Déclaration fut signée et ratifiée par presque toutes les Puissances représentées à La Haye. Mais comme la Grande-Bretagne n'y adhérait pas, elle avait une valeur plus apparente que réelle. En outre, la France et la Roumanie avaient réservé le cas d'inventions imprévues, et la durée de l'obligation était limitée à cinq ans. Les inventions alors effectuées ne laissaient pourtant pas prévoir comme bientôt possibles ces actes qu'on s'empressait tellement de déclarer illicites : « Incapables de se diriger, écrivait peu après M. de Lapradelle (1), les ballons sont à plus forte raison incapables de lancer aux ennemis des projectiles qui leur paraîtraient tomber du ciel. Même quand le problème de la navigation aérienne sera résolu, il restera à déterminer si les ballons, comme les navires, peuvent se charger de projectiles, qu'ils pourraient ensuite lancer du haut des airs sur les troupes ennemies. Aucune arme de ce genre n'existe encore,

(1) De Lapradelle, *La Conférence de la Paix*, « Revue générale de droit international public », 1899, pp. 690-691.

aucune n'est à l'étude ; aucune n'apparaît à la science moderne comme actuellement réalisable. Les délégués, certains du caractère chimérique de l'hypothèse, ne pouvaient manquer de s'accorder pour la prévoir. C'est toujours sur les textes inapplicables que l'accord se fait le plus vite ».

A mesure que changeaient les conditions ainsi résumées, qui avaient permis l'accord, celui-ci devenait plus difficile. Déjà les critiques, à d'autres égards, n'avaient pas manqué à la Déclaration de 1899 : en particulier celle de M. Moederbeck (1), qui aurait voulu qu'à la prohibition de tirer des ballons correspondît celle de tirer sur les ballons Les *Propositions* présentées par M. Fauchille à l'Institut de droit international en 1902 ne faisaient plus mention de cette interdiction ; en effet, l'article 23 disait : « La guerre en ballons est assujettie aux lois et coutumes de la guerre maritime, sous réserve des dispositions de la IIe et de la IIIe Déclarations de La Haye du 29 juillet 1899 ».

Les deux Déclarations rappelées ici concernent l'exclusion des projectiles ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères et des balles qui s'épanouissent après avoir pénétré dans le corps humain. De la première Déclaration, relative aux aérostats, M. Fauchille ne réclamait pas la confirmation, et il justifiait l'omission en disant (2) : « Nous ne voyons pas au nom de quel principe on prononcerait une pareille interdiction. Le fait de jeter du haut d'un aérostat des projectiles sur la terre ou sur la mer, n'est ni plus inhumain ni plus perfide que l'emploi de canons, placés sur une hauteur au-dessus d'une plaine, contre les troupes ennemies qui approchent, ou que celui de sous-marins, au fond de la mer, torpillant les vaisseaux de l'adversaire ».

La Déclaration en effet ne fut pas renouvelée à l'expiration des

(1) MOEDERBECK, *Die Luftschiffahrt*, p. 103.

(2) FAUCHILLE, *Régime juridique des aérostats*. Rapport et propositions à l'Institut de Droit international, « Annuaire » vol. XIX, 1902, pp. 68-71.

5 ans fixés pour sa durée de validité ; en sorte que, de 1904 à 1907, toute prohibition a cessé d'exister et le lancement de projectiles par les aéronefs a pu être considéré comme permis sans restrictions. A la Conférence de La Haye de 1907 les délégués belges proposèrent que la première Déclaration de 1899 fût renouvelée. Et elle le fut dans les termes employés en 1899, avec la seule différence que la Déclaration était déclarée valable non pas pour 5 ans, mais « pour une période allant jusqu'à la fin de la troisième Conférence de la Paix. » A la proposition belge, qui finit par être adoptée, avait été jointe une proposition italienne subsidiaire pour le cas où la première échouerait. Elle restreignait l'interdiction aux seuls aérostats non dirigeables et non montés par un équipage militaire ; on aurait en outre étendu au bombardement aérien, dans la mesure possible, toutes les règles du bombardement terrestre et maritime (1). Dans la 4e séance plénière de la Conférence, la proposition belge recueillit 29 votes favorables, dont 2 conditionnels, contre 8 et 7 abstentions; les amendements italiens obtinrent le premier 21 voix contre 8 et 6 abstentions, et le second 31 voix contre 1 et 3 abstentions. Parmi les votes contraires figuraient l'Allemagne, l'Espagne, la France et la Russie ; parmi les abstentions le Japon, dont les délégués déclaraient qu'en présence du défaut d'unanimité entre les grandes Puissances militaires, ils ne voyaient pas trop l'utilité de s'engager envers quelques Puissances, tandis qu'envers les autres on serait forcé de continuer d'étudier et de perfectionner ce moyen de faire la guerre.

La Déclaration ainsi renouvelée figure sous le n° 14 parmi les documents énumérés dans l'Acte final de la Conférence de La Haye de 1907 et elle est annexée à l'Acte même, mais la transformation des conditions de la guerre aérienne lui a fait perdre une grande partie de l'importauce qu'elle aurait eue 8 ans plus

(1) *Actes et documents de la IIe Conf. de la Haye*, vol. I, pp. 104-106. — Rapport du Baron GIESL DE GIESLINGEN, et vol. III, *Deuxième Commission, Première Sous-Commission*, pp. 150-159.

tôt. Le refus de plusieurs des principaux Etats militaires eut pour résultat que les représentants de 22 Puissances seulement (1) signèrent la Déclaration lors de la clôture de l'Acte final et qu'un assez grand nombre parmi celles-ci hésitèrent ensuite à donner leur ratification.

Il est donc probable qu'un accord dont la force obligatoire (2) a tant diminué de la première à la seconde Conférence de La Haye sera sous cette forme complètement abandonné par la troisième : d'autant plus que la perspective d'un perfectionnement progressif de l'aéronautique ne peut qu'augmenter la répugnance des grandes Puissances à prendre, pour la guerre aérienne, des engagements plus restrictifs que pour la guerre terrestre. En effet le projet de Convention préparé par la Conférence de Paris de 1910 contenait sur le droit de la guerre cette seule disposition (art. 49) : « La présente Convention ne porte pas atteinte à la liberté d'action des belligérants, non plus qu'aux droits et devoirs des neutres ». On voit manifestement ici la tendance à soumettre les hostilités aériennes au droit commun de la guerre.

M. Gemma semble d'avis différent; dans son Projet de Convention présenté au Congrès de Vérone, il proposait un article XII ainsi conçu : « Les États contractants s'engagent à interdire à leurs aéronautes en temps de guerre toute opération militaire ayant pour but de lancer ou de laisser tomber des projectiles sur le territoire de l'ennemi. » J'ai dit *semble* et non pas *est*, parce que dans le rapport accompagnant son *Projet*,

(1) Argentine, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Cuba, Saint-Domingue, Grèce, Haïti, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Panama, Pérou, Portugal, Perse, Salvador, Siam, États-Unis et Uruguay.

(2) « La présente déclaration n'est obligatoire que pour les Puissances contractantes en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles. Elle cessera d'être obligatoire du moment où, dans une guerre entre des Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants ».

M. Gemma lui-même reconnaît : « Nous sommes ici en présence d'une question qui est surtout affaire de sentiment, et le rapporteur pour cette raison croit superflue toute démonstration », et il ajoute : « peut-être d'autres intérêts s'opposeront à la réalisation pratique de cette proposition, mais d'un congrès de juristes et d'hommes épris surtout de progrès moral dans tous les ordres d'idées, ne peut partir une voix qui rende un son différent (1). »

Du reste toute prévision en cette matière serait hasardée. Les juristes ne pourront pas proposer des restrictions précises tant qu'on ne connaîtra pas exactement la puissance offensive du nouveau moyen de guerre ; et, même parmi les techniciens, le scepticisme de quelques-uns contraste avec l'attente enthousiaste de certains autres. Dans ces conditions, la matière même fait défaut pour un travail définitif de codification (2).

Cela ne veut pas dire qu'en dehors de la première Déclaration de La Haye, on ne trouve pas dans les lois communes de la guerre admises par les nations civilisées des limites aux hostilités des aéronefs. Dans le *Règlement* relatif aux « lois et coutumes de la guerre », annexé à la Convention de La Haye de 1899, l'article 23, qui interdit certains actes et certaines formes d'hostilité, ne parle pas des hostilités aériennes ; mais l'article 25 qui déclare : « Il est interdit d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus » était conçu d'une façon asssez compréhensive pour pouvoir se rapporter sans doute possible aussi à la guerre aérienne.

Malgré cela, la seconde Conférence de La Haye se préoccupa de rendre explicite cette règle négative, et dans la séance du

(1) Gemma, *loc. cit.*, pp. 13 et 18.

(2) Pour la radiotélégraphie au contraire, les conditions sont déjà telles, que la codification internationale relative aux services de communications en temps de guerre peut être comprise dans le programme de la prochaine Conférence de la Haye. V. « Zeitschrift für Post und Telegraphie ». sept. 1910.

14 août 1907, de la seconde Commission, les Délégations d'Italie et de Russie proposaient la rédaction suivante pour l'article 25 du Règlement : « Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, soit par l'artillerie, soit en lançant des projectiles et des explosifs du haut des ballons ou par d'autres moyens analogues nouveaux, des villes, villages, habitations, ou bâtiments, qui ne sont pas défendus, et d'enfreindre, en lançant les projectiles ou explosifs sus-mentionnés, les restrictions acceptées pour les bombardements dans la guerre terrestre et maritime, autant que ces restrictions sont compatibles avec ce nouveau mode de combat ». Le général Amourel, de la Délégation française, observait alors qu'on aurait obtenu le même résultat en insérant dans le texte de l'article 25 du Règlement de 1899 les mots « *par quelque moyen que ce soit* » après les mots « *il est interdit d'attaquer ou de bombarder* ». Cette contre-proposition, acceptée par le comte Tornielli, recueillit l'unanimité des voix de la Commission (1).

L'article ainsi modifié était approuvé à l'unanimité le 17 août dans la quatrième séance plénière de la Conférence; pour les centres habités et les édifices non défendus, aucun doute ne subsiste donc sur l'extension, même aux aéronefs, de l'interdiction du bombardement.

Afin de lever toute espèce de doute sur cette prohibition dans la guerre navale, la Délégation italienne (2) avait proposé d'étendre l'article 25 du Règlement concernant la guerre terrestre aux bombardements accomplis avec des forces navales, et d'assurer ainsi la même immunité aux endroits non défendus. Faute de le faire, le bombardement des villes ouvertes par des forces terrestres et aériennes restait interdit, mais le bombardement de centres habités maritimes, restant licite pour les forces navales, ne pouvait être considéré comme interdit pour les forces aériennes.

(1) Deuxième Conférence de la Paix, *Actes et documents*, vol. III, pp. 15, 19 et 248-251, annexe XVI.

(2) *Actes* cités, vol. III, p. 656.

La question du bombardement des ports, villes et villages par des forces navales n'avait occupé qu'incidemment la première Conférence de La Haye, qui s'était bornée au vœu suivant, contenu dans l'acte final de 1899 : « La Conférence émet le vœu que la proposition de régler la question du bombardement des ports, villes et villages par une force navale, soit renvoyée à l'examen d'une Conférence ultérieure ». Le Gouvernement russe inscrivit ce sujet au Programme de la seconde Conférence de La Haye. Confié à la troisième Commission (1), il aboutit à la neuvième Convention (2) dont l'article 1er dit : « Il est interdit de bombarder par des forces navales des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments, qui ne sont pas défendus ». Les mots « *par quelque moyen que ce soit* » ne furent pas ajoutés ou substitués aux mots « *par des forces navales* » comme on aurait dû le faire et comme le demandait la proposition italienne. Si l'on s'en tenait à la lettre des dispositions, il semblerait donc que l'interdiction du bombardement s'étendît à tout genre d'attaques pour les points terrestres non défendus et seulement aux attaques navales pour les points maritimes non défendus. Mais M. Holland (3) croit que ces mots ont été omis par inadvertance, et il appuie sa conviction soit sur l'esprit de la proposition russe et de la Convention adoptée, soit sur les discussions de la Commission : l'intention y était unanime d'étendre aux bombardements navals les principes de la guerre terrestre (art. 25 et ss.).

Cette interprétation de la Convention n'a pas une grande importance, car la neuvième Convention, signée par 25 États, ne l'a pas été par 16 des États les plus importants pour les forces navales; et même les signataires n'ont pas montré grand'hâte à la ratifier. Plus important est l'article 25 du Règlement annexé

(1) *Actes*, vol. III, pp. 341, 361 et 655-658 ; vol. I, pp. 111-119 et 582, annexes.

(2) *Actes* cités, vol. I, pp. 654-657.

(3) HOLLAND, *The debate on aeronautics*. Lettre au « Times » du 6 août 1909.

à la IVe Convention (cette dernière du reste n'a encore été ratifiée, elle aussi, que par de rares Etats) : dans la généralité absolue de sa formule, il ne peut être interprété comme permettant aux aéronefs, contre les endroits situés le long du rivage de la mer, l'emploi d'un moyen d'hostilité qui leur serait interdit seulement contre les endroits situés à l'intérieur du territoire.

CHAPITRE XXIII

DROITS ET OBLIGATIONS DES NEUTRES

On peut encore affirmer l'analogie entre le droit terrestre et maritime d'un côté, et le droit aérien de l'autre (sauf les modifitions nécessaires), pour ce qui a trait aux prérogatives et aux obligations des neutres. Il est évident que le respect du territoire des neutres s'impose de la même manière aux belligérants à toute hauteur, non point pour le simple passage, mais pour les combats ou pour tout autre acte incompatible avec la neutralité d'un territoire. En effet les combats livrés au-dessus d'un Etat neutre constituent un péril pour son territoire. Et l'usage, même momentané, de ce territoire par l'un des belligérants est une offense pour l'autre (1). Par contre les aéronefs privés de chaque belligérant devront être admis, comme en temps de paix, dans le territoire des neutres tant qu'ils ne violeront pas par quelque acte la neutralité de ce territoire (2). On peut en dire autant de l'obligation d'interner, jusqu'à la fin de la guerre, les forces aériennes belligérantes qui auraient pénétré dans le territoire neutre, internement préférable à la brève hospitalité admise en droit maritime (3). En effet l'atterrissage ainsi que la sortie nécessaire de l'équipage ne permettent pas d'assimiler les aéronefs qui

(1) A. Meyer, *Die Luftschiffahrt in kriegsrechtlicher Beleuchtung*, Frankfurt a. M., Knauer 1909, pp. 20 25.

(2) *Ibid.*, pp. 25-26.

(3) Cf. à ce sujet, A. Meyer, *op. cit.*, pp. 21-25.

ont atterri en territoire neutre aux navires d'un belligérant ancrés dans des eaux neutres, mais les rendent plutôt assimilables aux corps de troupes d'un belligérant pénétrant sur le territoire neutre (1). Les aéronefs neutres subiront de leur côté la nécessité d'autorisations particulières pour atterrir sur le sol d'un belligérant ; et des ballons captifs ne pourront pas être installés par un neutre dans le voisinage immédiat du territoire d'un belligérant ni par le belligérant à une proximité telle du territoire neutre qu'il se trouve plonger sur ce territoire (2).

La même analogie servira à fixer la condition de la propriété privée sur le territoire d'un belligérant occupé militairement par l'autre, et la condition de la propriété des neutres. Relativement à la première, la question est déjà tranchée par l'article 53 du Règlement de La Haye de 1907, sur les lois et coutumes de la guerre ; il modifie le second alinéa de l'article correspondant du Règlement de 1899 et déclare : « Tous les moyens affectés sur terre, sur mer, *et dans les airs*, à la transmission des nouvelles, au transport des personnes et des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime,... peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix ». Quant à la contrebande de guerre, on peut y comprendre le chargement des aéronefs et les aéronefs eux-mêmes. Le projet présenté par la Délégation française à la Conférence de La Haye de 1907 s'occupait de ceux ci dans un « Règlement pour la contrebande de guerre », d'après lequel (art. 1, n°s 12 et 13) devait être « de plein droit interdit aux nationaux neutres, par le seul fait de l'existence connue de l'état de guerre, le trafic des objets suivants, compris sous le nom de contrebande de guerre ; .... 12° les ballons et les pièces détachées caractérisées ; 13° les instruments et appareils spécialement faits pour la fabrication des

(1) A. Meyer, *op. cit.*, p. 25 et note 5.

(2) V. Fauchille, *Projet de 1902*, art. 22, 28, 30. « Ann. de l'Inst. » 1902, pp. 64, 75, 80-82.

munitions de guerre, pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel terrestre, naval, *ou aérien.* ». Le même article du projet français classait comme contrebande (nº 11) « les bâtiments et embarcations de guerre et les pièces détachées caractérisées ». Pour les navires il distinguait donc entre ceux de guerre, ou immédiatement utilisables pour la guerre, et ceux de commerce, non considérés comme tels. Pour les aéronefs, cette distinction n'était pas faite, et ils étaient tous traités comme contrebande sans exception.

CHAPITRE XXIV

ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DU DROIT INTERNATIONAL AÉRIEN

La XIIIe Convention de La Haye de 1907 n'a codifié les droits et obligations des Etats neutres que pour la guerre maritime ; mais si une guerre éclatait prochainement, il n'est pas douteux que les Etats belligérants conformeraient leur conduite, envers les aéronefs, à la proposition française de 1907. La construction des aéronefs, en effet, ne s'est pas encore assez spécialisée pour qu'on puisse distinguer, comme avec les navires, entre ceux de commerce ou de plaisir et ceux de guerre. De plus le rôle de reconnaissance passe jusqu'ici avant tout autre rôle militaire pour les aéronefs et surtout pour les aéroplanes : aussi les aéronefs de tout genre pourraient-ils à bon droit être considérés comme contrebande de guerre.

Lorsque la construction et la dirigeabilité auront réalisé des progrès encore impossibles à prévoir, alors seulement il sera donné de formuler une distinction qui restreigne le caractère de contrebande de guerre aux aéronefs militaires ou à ceux pouvant être facilement utilisés dans un but de guerre.

Quant aux règles à appliquer en cette matière, même en ce qui concerne le chargement des aéronefs neutres, il n'y aurait pas de raison de s'écarter ici du droit maritime. Il faudrait même rejeter semble-t-il, l'opinion de M. de Bar (1), qu' « on ne devrait pas

(1) *Observations* citées, « Ann. de l'Inst. de dr. int. », vol. XXIII, 1910, pp. 315-316.

admettre le droit de confisquer des marchandises comme contrebande de guerre en dehors des zones atmosphériques enveloppant les territoires des Etats belligérants ». Le plus large rayon d'action doit être, comme dans la guerre maritime, laissé aux croiseurs des belligérants pour la surveillance et la répression de la contrebande ; et la théorie du voyage continu trouverait précisément ici une occasion de s'appliquer, par suite de la nécessité d'atterrissages intermédiaires fréquents.

Le droit de visite et le droit de capture devraient donc être aussi larges dans l'air que sur mer. L'enquête définitive sur la légitimité de la capture et sur la déclaration de confiscation serait confiée aux tribunaux nationaux des prises et à la Cour internationale des prises créée par la XII[e] Convention de La Haye de 1907.

Mais dans une guerre, remarquons-le, bien que ces règles soient applicables sans aucun doute, on n'aurait probablement guère l'occasion d'y recourir. La contrebande ne pourrait actuellement s'exercer que sur des objets de petit volume, l'hypothèse d'un transport important d'armes et de munitions par voie aérienne est à écarter : il pourrait être question plutôt du transport des dépêches d'un belligérant.

Aussi n'y aurait-il pas encore d'intérêt pratique à une entente internationale sur la contrebande de guerre par voie aérienne. Il suffit pour le moment que les Etats belligérants et neutres s'inspirent du droit maritime. Les cas de contrebande, la possibilité même de l'exercer ne seront pas fréquents dans les conditions actuelles. Si les conditions de fait changeaient, il en serait de même pour les conditions de droit, et l'expérience acquise se traduirait par une série de règles spéciales sur les obligations de la neutralité et leurs sanctions dans la guerre aérienne, comme cela est arrivé pour la guerre maritime. Actuellement toute prévision particulière, toute proposition précise et détaillée, seraient prématurées, et le développement spontané du droit positif ne tarderait pas, suivant toute probabilité, à les démentir. Il est à croire pourtant que ce développement suivra, dans ses grandes

lignes, celui accompli déjà par le droit de neutralité dans la guerre terrestre et maritime, mais avec une codification internationale plus prompte et une collaboration plus complète et plus obligatoire des Etats non intéressés relativement aux sanctions.

Car ici encore, en matière de guerre et de neutralité, prévaudront comme facteurs déterminants du droit de la locomotion aérienne les éléments caractéristiques déjà notés pour les rapports pacifiques publics et privés (1).

On se trouve en présence d'un nouveau moyen de locomotion à travers un espace auparavant inaccessible. D'une manière générale, les rapports juridiques qui en résultent entre Etats et entre individus ne diffèrent pas essentiellement de ceux qui se rattachaient aux conditions générales de la vie sociale, au droit des obligations et à la pratique des communications et des transports en temps de paix ou de guerre. Mais par suite des conditions matérielles spéciales dans lesquelles s'exerce la nouvelle locomotion, il importe d'avoir des règles juridiques uniformes et appliquées d'une manière identique.

Au point de vue de l'intervention législative, ce qu'il y a de nouveau, ce n'est donc pas la nécessité — tout à fait exceptionnelle d'ailleurs — de règles essentiellement nouvelles : c'est la nécessité particulièrement impérieuse de ne point abandonner aux initiatives isolées, avec les divergences possibles des législations particulières, l'adaptation des vieilles règles : il faut que les Etats civilisés agissent ici d'accord comme membres d'une seule union, proclament une formule uniforme et s'engagent absolument à assurer son entière application en fournissant l'aide administrative et judiciaire nécessaire.

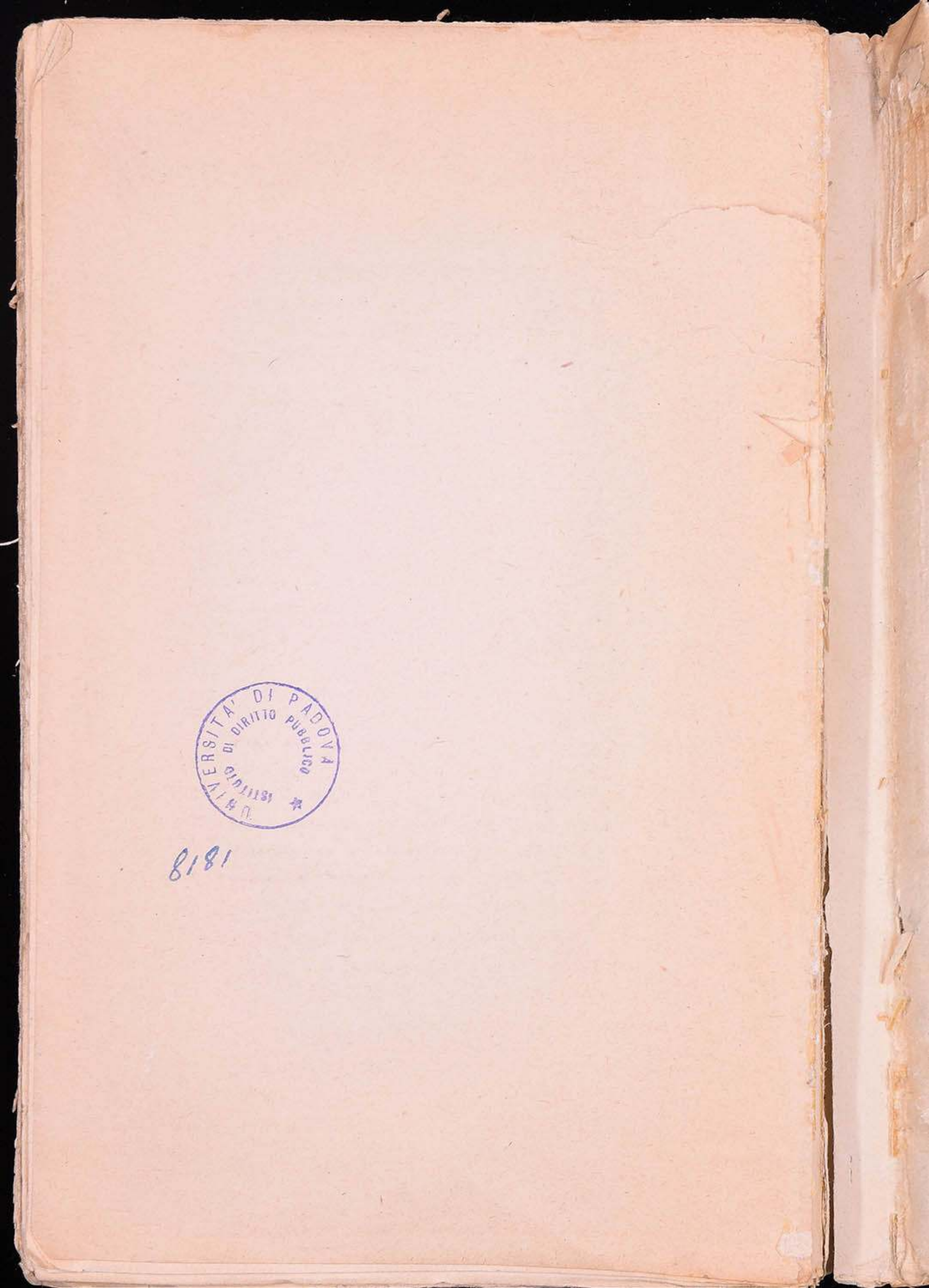
Les quelques règles et institutions tout à fait nouvelles et caractéristiques du droit aérien se développeront dans l'avenir avec l'expérience : celle-ci façonnera la conscience juridique

(1) F. Schroeder, *Der Luftflug Geschichte und Recht*, pp. 72-74, II. Teil, Vierter Abschnitt, II. Aufgaben auf dem Gebiete des Völkerrechts.

collective des Etats civilisés et donnera naissance à des usages communs. Pour les rares institutions propres au droit aérien le contenu de la réglementation sera nouveau, tandis que pour les autres on utilisera le droit s'appliquant aux situations juridiques analogues. Mais dans un cas comme dans l'autre, et dans toute la réglementation de la locomotion nouvelle, on verra prédominer, comme facteurs déterminants, l'uniformité et le caractère collectif : uniformité des règles et caractère collectif des sanctions, ce sont là — peut-on dire dès maintenant — les seules nécessités particulières et les seules vraies caractéristiques du droit international aérien.

TABLE DES MATIÈRES

Paris. — Librairie Arthur ROUSSEAU, Editeur.


UNIVERSITA' DI PADOVA
ISTITUTO DI DIRITTO PUBBLICO
8181